

**Monografía de Grado
Maestría en Ciencia Política
Universidad de los Andes
Juana Oberlaender**

¿Cómo medir capital social?

Necesidad de utilizar mediciones a nivel micro.

One of the greatest weaknesses of the concept of social capital is the absence of consensus on how to measure it. (Fukuyama, 2000: 299).

Tabla de contenidos

PÀG.

Introducción	3
I. Introducción al nuevo institucionalismo (NI)	5
II. Modelos de análisis social desde el NI	10
III. El NI y el concepto de capital social	21
<i>i) Aproximaciones al concepto de capital social</i>	21
<i>ii) Elementos necesarios para la creación o existencia de capital social</i>	27
<i>iii) Problemas entre las distintas aproximaciones al capital social</i>	28
<i>iv) El NI: una aproximación conciliadora para explicar el concepto de capital social</i>	35
IV. ¿Cómo medir capital social?	43
1. Formas de Capital Social	43
2. Formas de medir capital social	47
<i>i) “Medición objetiva”: desde las asociaciones presentes en una sociedad</i>	47
<i>ii) “Medición subjetiva”: desde los individuos</i>	53
<i>iii) La investigación de John Sudarsky</i>	55
3. La importancia de la línea de base	59
<i>3.1 Desde el concepto de capital social</i>	59
<i>3.2 Desde la gestión pública: la línea de base es la primera evaluación para la evaluación</i>	61
4. Marco para el diseño de una línea de base sobre capital social	69
<i>i) El PFGB</i>	69
<i>ii) Marco analítico para el componente “capital social” de PFGB</i>	80
V. Conclusiones	88

INTRODUCCIÓN

Actualmente se utiliza mucho el concepto de capital social tanto en el campo académico como en el político. Sin embargo, no siempre es claro a qué hace referencia el mismo. En el segundo parece ser una amalgama de cualidades que tienen ciertas sociedades y que son positivas para el desarrollo económico y democrático. En el campo académico es algo similar, pero se ha hecho un esfuerzo por definir cuáles son estas cualidades, en qué momento y de qué forma se traducen efectivamente en capital, y cómo podemos medirlas y realizar comparaciones que nos permitan conocer más sobre la forma en que se puede intervenir a través de políticas que ayuden a fortalecerlo.

Este esfuerzo, sin embargo, ha venido cargado de discusiones que evidencian distintas posiciones paradigmáticas sobre la forma de concebir a los seres humanos y el medio que los rodea, y, en consecuencia, sobre la forma de definir capital social. Estas discusiones teóricas se han dado alrededor de tres niveles de análisis: ¿Qué es aquello que produce capital social?; ¿Qué esperamos que produzca el capital social? Y ¿Qué es en sí mismo el capital social?

Existe además, tanto desde los intereses de la ciencia, como desde los de la práctica de la administración pública –que no son necesariamente distintos- una preocupación por definir una forma de medir el capital social. En efecto, solamente de esta forma es posible evaluar y comparar experiencias para aumentar el conocimiento sobre el tema y desarrollar mejores formas de intervención.

Partiendo de la convicción de que es necesario definir un marco teórico que sustente la forma en que se va a medir el capital social (tanto por su definición conceptual, como por la metodología que vaya a utilizar), en esta investigación se mostrará que el neo institucionalismo es una aproximación apropiada para ello, ya que 1) da respuesta a varios de los problemas planteados en la discusión teórica sobre la definición del concepto y 2) comparte el objeto de estudio de los autores del capital social: la acción colectiva.

Otro argumento clave que se desarrolla a lo largo de la investigación es la necesidad de diseñar las mediciones de capital social de acuerdo al contexto que se va a trabajar; es decir que, si bien puede existir una metodología universal para la realización de estas mediciones, la definición de algunas variables e indicadores requieren de un contenido contextual. Esto se debe a la definición misma de capital social acogida en este documento que es muy general (*variedad de elementos*) y por lo tanto necesita ser especificada para cada caso. Además, la metodología propuesta por el neo institucionalismo también se fundamenta en el análisis del contexto social.

Para concluir, se demostrará la importancia de utilizar evaluaciones de base si se quiere hacer una medición consistente de capital social. Esta necesidad no se limita al marco de la gestión pública, en donde la única forma de medir el impacto de una política o programa es a través de la comparación del estado de las cosas antes y después de la implementación del mismo; sino al hecho de ser el capital social lo que se pretende medir. Nuevamente, debido a la definición escogida en el marco teórico de la investigación, que lo identifica como un tipo de capital no tangible, ni visible, éste debe medirse en función de lo que produce. Es decir, que para poderlo medir debemos saber qué y cuánto es lo que produce su existencia o se deja de producir en su ausencia en el contexto del que se trate.

Esta investigación se encargará, por lo tanto, de hacer un recorrido por las discusiones teóricas en los distintos niveles de análisis de capital social –que, como veremos, en muchos casos se confunden- (III), tomando como marco teórico de partida el neoinstitucionalismo -en adelante NI- (I), su método de análisis (II) y de identificar las tendencias que se han ido estableciendo alrededor de la forma en que se debe medir el capital social (IV). Finalmente se justificará la necesidad de diseñar y aplicar una evaluación de base antes de intervenir a las comunidades en las que se espera promover y/o fortalecer el capital social (V); y se hará una propuesta metodológica para dicho diseño tomando como ejemplo el programa Familias Guardabosques de la Presidencia de la República (VI).

I. Introducción al nuevo institucionalismo (NI)

El neo institucionalismo nace como respuesta a las críticas hechas a la economía clásica sobre sus supuestos sobre la racionalidad de los individuos. En efecto, la economía clásica parte de que todos los individuos por igual tienen la misma capacidad y la misma forma de calcular los resultados de sus acciones, a partir de la definición de una función basada en la maximización de utilidad económica. Según North, máximo exponente del NI:

“Estos supuestos conductuales tradicionales han impedido que los economistas enfrenten algunas cuestiones en verdad fundamentales y que una modificación de estos supuestos es esencial para avanzar en la ciencias sociales [sic]. La motivación de los actores es más compleja (y sus preferencias menos estables) que la de la teoría aceptada que afirma polémicamente (y de un modo menos legible) que entre los supuestos conductuales, en términos generales, está el supuesto implícito de que los actores poseen sistemas cognoscitivos que ofrecen modelos *verdaderos* de los mundos o entre los cuales realizan sus elecciones o, cuando menos, que los actores reciben información que lleva a la convergencia de modelos inicialmente divergentes. Obviamente esto es erróneo para la mayoría de los problemas interesantes de los cuales estamos ocupándonos. Los individuos hacen sus elecciones basados en modelos derivados subjetivamente que divergen entre los individuos en tanto que la información que reciben los actores es tan incompleta que en la mayoría de los casos estos modelos subjetivos no muestran tendencia alguna a converger.” (North, 1993:31)

El neoinstitucionalismo, parte entonces de una concepción mucho más amplia de las motivaciones del ser humano; éstas dejan de formarse a partir de una racionalidad perfecta, la maximización de ingresos y la información completa. En cambio, se ve como algo mucho más complejo que resulta de la maximización de utilidad (que no es solamente de ingresos y está relacionada con el medio en el que está el individuo), de una racionalidad limitada y de información incompleta e imperfecta. Los deseos y las creencias de los actores entran a ser elementos esenciales en el análisis de la función de utilidad esperada (motivación). La forma en que el NI trata de comprender las motivaciones de los actores es, precisamente, a través de las instituciones.

Según North, “las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993:13).

De esta forma se inicia uno de los más grandes y exitosos esfuerzos por responder a algunos puntos críticos de la teoría económica y sociopolítica tradicional. Esta aproximación es “muy útil para describir y analizar las reglas de juego que operan dentro de una sociedad, incluyendo aquellas presentes entre el Estado como administrador de recursos públicos, y la sociedad civil como su coadministradora y beneficiaria” (Trujillo, 1997: 7), por lo que resulta apropiada para el análisis que se presenta en este documento.

Los dos puntos a los que necesariamente hay que hacer alusión cuando se introduce la teoría de North son:

- 1) Es importante saber desde el principio que el autor no se refiere a organizaciones cuando habla de instituciones; comúnmente nos referimos a que X o Y instituciones son eficientes o transparentes para referirnos a ciertas entidades del gobierno u organizaciones existentes en la sociedad; sin embargo, North –y de ahora en adelante el presente estudio- entiende por instituciones las reglas de juego; así, la familia puede ser una institución si la entendemos como una norma, pero también puede ser vista como una organización, o conjunto de instituciones (todas las reglas formales e informales que hacen que una familia exista). Al igual que las instituciones las organizaciones (u organismos) proporcionan una estructura para la interacción humana; pero mientras las primeras pueden verse como análogas a las reglas de un juego cualquiera entre equipos, las segundas serían análogas a los jugadores o los equipos. “Los organismos incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, el Senado, el cabildo, una agencia reguladora), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativas), cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas), y órganos educativos (escuelas, universidades, centros vocacionales de capacitación). Son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos” (North, 1993:15; subrayado fuera del texto).
- 2) El segundo aspecto clave de la teoría de North, son los conceptos de instituciones formales e informales. Las primeras son aquéllas que son explícitas o tácitamente reconocidas por las leyes o mecanismos similares que utiliza el hombre para crear

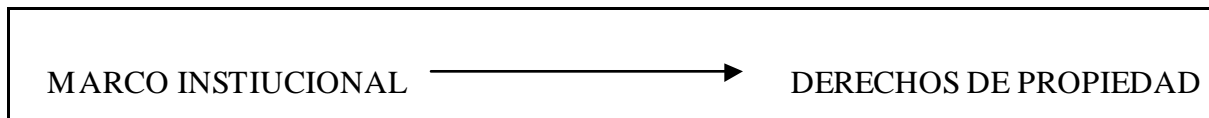
artificialmente reglas de juego. Las segundas se traducen en patrones de comportamiento social que a pesar de no estar contemplados en reglas formales, se encuentran presentes de hecho en el intercambio social. A North le interesan ambas. Tanto las creadas voluntariamente por el hombre de un momento a otro (formales), como las que simplemente evolucionan a lo largo del tiempo como la costumbre o el derecho consuetudinario (North, 1993: 14).

Una vez hechas estas dos aclaraciones sobre la teoría de North, miremos entonces cuál es la definición de institución que utiliza, que le permite abrir el análisis de la economía, hacia los aspectos sociales y culturales de una sociedad.

Las instituciones son básicamente las limitaciones y la guía para la interacción humana. Tienen el papel fundamental de “reducir la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria”. “En el lenguaje de los economistas las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos” (North, 1993:14). Las instituciones crean una estructura estable para la interacción, es decir una estructura en donde los individuos conocen las reglas de juego y saben hasta cierto punto que esperar de los demás; esto, sin embargo, no quiere decir que dichas estructuras sean necesariamente eficientes (North, 1993:16). El clientelismo, por ejemplo, es una institución que le permite a los individuos una interacción, pero cuyos resultados no son necesariamente los más eficientes.

Las instituciones pueden llegar a facilitar las interacciones entre individuos cuando reducen costos de transacción, es decir los costos de definir, monitorear y proteger los derechos de propiedad. Estos son “derechos que los individuos se apropian sobre su propio trabajo, sus bienes y servicios que poseen. La apropiación es una función de normas legales, de formas organizacionales, de cumplimiento obligatorio y de normas de conducta, es decir el marco institucional” (North, 1993). Así, es más probable que yo decida hacer un negocio con otra persona si sé que hay una norma legal que lo va a obligar a cumplir su obligación dentro de la transacción o una norma cultural que nos constriñe socialmente a cumplir con la palabra, por ejemplo. En cambio, si estoy en un contexto del cual no conozco su marco institucional (en otro país o interactuando con una persona cuya cultura no conozco) necesito incurrir en más costos

(garantías, búsqueda de información, riesgo, etc.) para decidir hacer la negociación o que es mejor no hacerla. Esto quiere decir que el marco institucional define los derechos de propiedad:



Estas limitaciones a la acción humana la generan tanto las instituciones formales como las informales. Según North, “es precisamente la interacción compleja de reglas formales y de limitaciones informales junto con el modo en que se hacen cumplir, lo que determina nuestro diario vivir y nos dirige a las actividades ordinarias que dominan nuestras vidas. ... [esta] combinación nos proporciona la cómoda sensación de poder saber qué estamos haciendo y a dónde vamos” (North, 1993: 110).

Como vemos el neoinstitucionalismo se preocupa por estudiar la forma en que los seres humanos lidiamos con la incertidumbre en el momento de tomar decisiones. Como parte de este tema de estudio se desarrolla el concepto de los costos de transacción inherentes a las interacciones humanas, mencionados anteriormente.

North agrega que la estabilidad no implica de ninguna manera que los arreglos institucionales no cambien con el tiempo. Al contrario, su teoría parte de este fundamento básico para argüir y defender la posibilidad que tenemos los seres humanos de cambiar las estructuras sociales en las cuales estamos inmersos.

Este cambio institucional, según North, es un *cambio incremental*, es decir que se trata de un proceso de largo plazo, un proceso histórico, producto de la evolución de las sociedades que generan dinámicas lentas que incrementalmente afectan los marcos institucionales; este cambio puede ser incluso impredecible para el hombre, sin embargo afecta la forma en que los actores toman decisiones; lo que a la vez cambia el marco institucional y así sucesivamente (veremos más adelante como Elinor Ostrom y James Coleman se basan en este principio para proponer una metodología de análisis institucional que conecta los cambios en los marcos institucionales a través de la agregación de decisiones de los actores).

Ya se ha podido ir viendo de qué forma el marco de análisis que brinda la teoría de North, trata de solucionar el problema de la economía identificado durante mucho tiempo y por muchos autores de otras disciplinas: el de no tener en cuenta los aspectos culturales y sociales que afectan a los individuos racionales al hacer sus cálculos costo-beneficio. Es muy importante, sin embargo, no perder de vista que la teoría de North, a pesar de que busca reconciliar la ciencia económica con ciencias sociales como la sociología o la antropología, se fundamenta en las elecciones individuales. Las instituciones, ante todo, son una creación humana, por consiguiente la teoría empieza por el individuo (North, 1993:16).

En esta investigación, al afirmar que el análisis debe hacerse entorno de los individuos, significa que nos centraremos en el análisis de los deseos y las creencias de los actores que son los que forman sus motivaciones, es decir las causas de sus decisiones y acciones. Jon Elster lo explica de la siguiente forma:

1. Dado C (conjunto de creencias del agente), A (sus acciones) es el mejor medio para lograr D (sus deseos).
2. C y D causan A.
3. C y D causan A qua razones (en términos de Davidson, C y D deben ser una razón primaria¹).

En los capítulos siguientes ahondaremos más en esta aproximación y veremos de qué manera resulta oportuno utilizarla como marco teórico tanto para analizar el tema del diseño de indicadores de política pública, como para dar una noción útil y con posibilidades de aplicación del concepto de capital social.

¹ El ejemplo de Davidson aclara bien este punto: si un individuo prende la luz de su cuarto para buscar un objeto y con esta acción advierte al ladrón de su presencia por lo que éste logra escapar, aunque la acción de prender la luz causó la huida del ladrón esta no fue la razón ni la intención del actor. La creencia que lo llevó a prender la luz fue que de este modo podría encontrar el objeto buscado y el deseo fue el de encontrar el objeto; esta creencia y este deseo cumplen con la condición 3 de Elster; no siendo así la creencia de que prendiendo la luz se ahuyentaría al ladrón ni el deseo de ahuyentarlo (aunque el actor al entender lo sucedido pueda tener esa creencia y ese deseo) porque esta no fue la intención del actor, es decir que esta creencia y este deseo no cumplen con la condición 3 de Elster.

II. Marcos de análisis social desde el NI

El gran interés que ha despertado el NI se debe, en parte, a su utilidad práctica; en efecto, éste se ha constituido en una referencia importante para los diseñadores e implementadores de políticas públicas ya que una de las tareas de la gestión pública es generar cambios institucionales en la sociedad: cambiar las reglas de juego según lo que en su momento se juzgue más conveniente, justo, equitativo, eficaz, etc. Es tan simple como que si un administrador público identifica el exceso de polución en el aire como un problema grave que disminuye el bienestar de la población en general, así como que los arreglos institucionales o las reglas de juego que operan en el momento llevan a que la situación se agrave (ej., mucha gente utiliza el carro, no existe suficiente información sobre el problema, las fábricas no tiene incentivos para producir más limpio, la gente en general está acostumbrada a respirar aire sucio, etc.), su intención va a ser la de cambiar esas reglas de juego para cambiar el escenario que está generando ese problema. El NI hace un llamado para que ese administrador, al diseñar su estrategia de cambio, no tenga en cuenta solamente las instituciones formales (ej., las leyes que regulan el tema de la contaminación), sino también las informales, es decir todas aquellas normas o convenciones sociales que llevan a que los individuos no tengan ningún incentivo para cambiar el ambiente en el que viven.

Cambios como los aquí señalados se pueden dar, según North en ciertas circunstancias determinadas por “los modelos subjetivos de los actores, la efectividad de las instituciones en cuanto a reducir costos de transacción, y el grado en que las instituciones son *maleables* y responden a preferencias cambiantes y a precios relativos” (North, 1993: 30). Es decir que la maleabilidad institucional depende de las posibilidades de cambiar las preferencias de los actores y los precios relativos. Así, el análisis de un escenario para identificar sus posibilidades de cambio debe partir del estudio de: 1) la conducta humana; 2) los costos de transacción y 3) la composición de las instituciones, que se dan en dicho escenario.

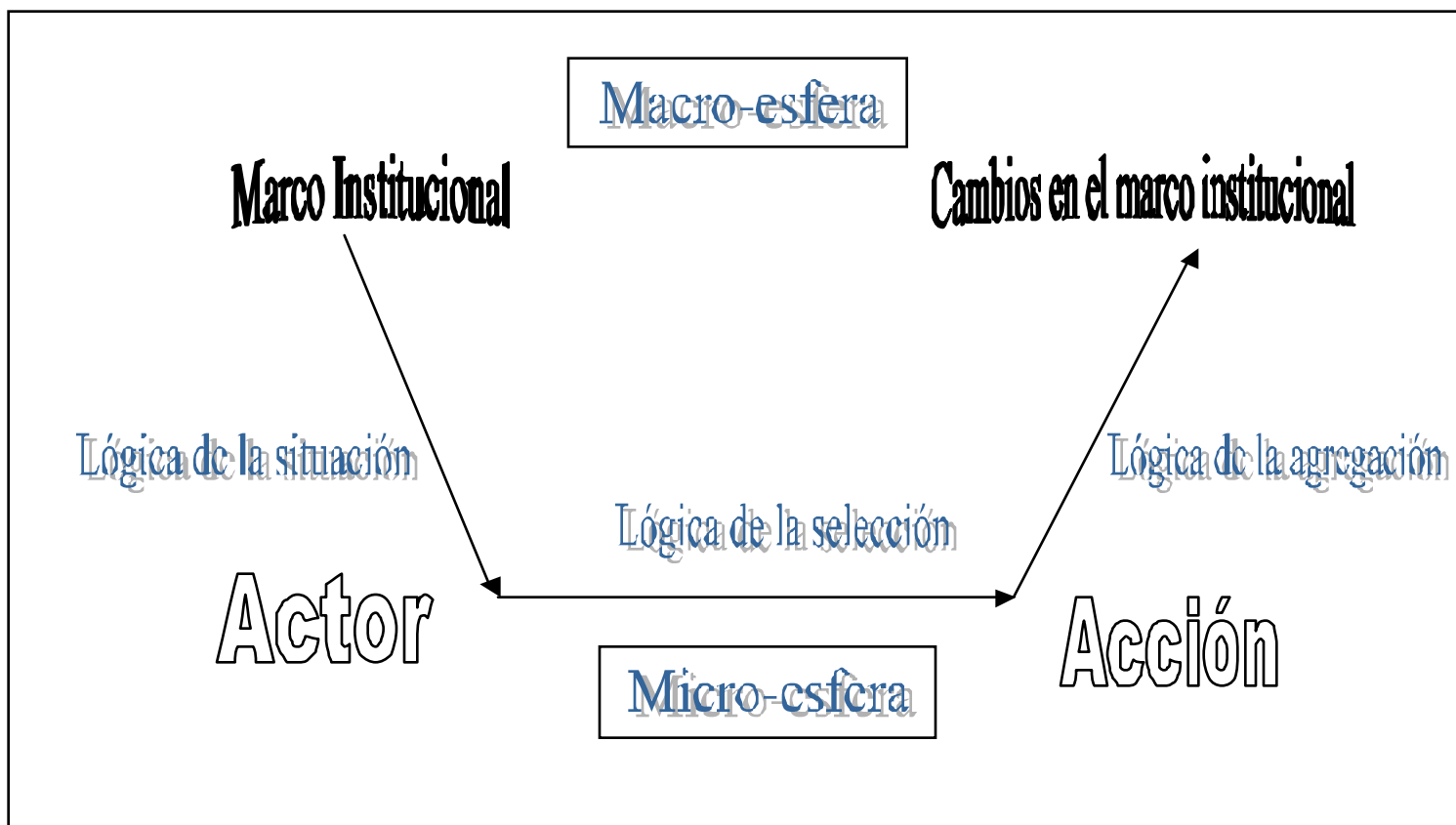
Elionor Ostrom parte del marco conceptual básico del NI para proponer un marco de análisis institucional. Según esta autora los estudios de este tipo generalmente se concentran, desde una

perspectiva económica, en el análisis de las instituciones del mercado o, desde una perspectiva sociológica, en el análisis de los arreglos jerárquicos. En *A Method of Institutional Analysis*, Ostrom (1986) expone una forma amplia de incluir las dos perspectivas en un marco general de análisis.

La pregunta central que se hace Ostrom en este trabajo es por las variables que sirvan al cualquier tipo de análisis institucional. La respuesta la da en dos unidades de análisis básicas: (1) la situación en la que se da la acción y (2) los actores que protagonizan la situación. Estos son los componentes de lo que Ostrom llama la arena de la acción –concepto que se seguirá usando en esta investigación-.

Para entender mejor el marco de análisis de Ostrom, vale la pena introducir uno alternativo desarrollado por Esser (1999; citado en Marx, 2001: 32-34), que de una manera sencilla y clara da luces sobre la forma en que el NI analiza las estructuras sociales con base en el papel que juegan los individuos y sus decisiones. Es importante entender que estos modelos buscan dar respuestas a una preocupación recurrente en el medio de los estudios sociales que pretenden tener rigurosidad y utilidad científica: ¿Cómo pasar de los análisis de las micro-esferas sociales a las macro-esferas sociales?

El siguiente diagrama (basado en el que presenta Marx [2001] a partir de Coleman [1995] y Esser [1999]) es una primera forma de responder a esta pregunta:

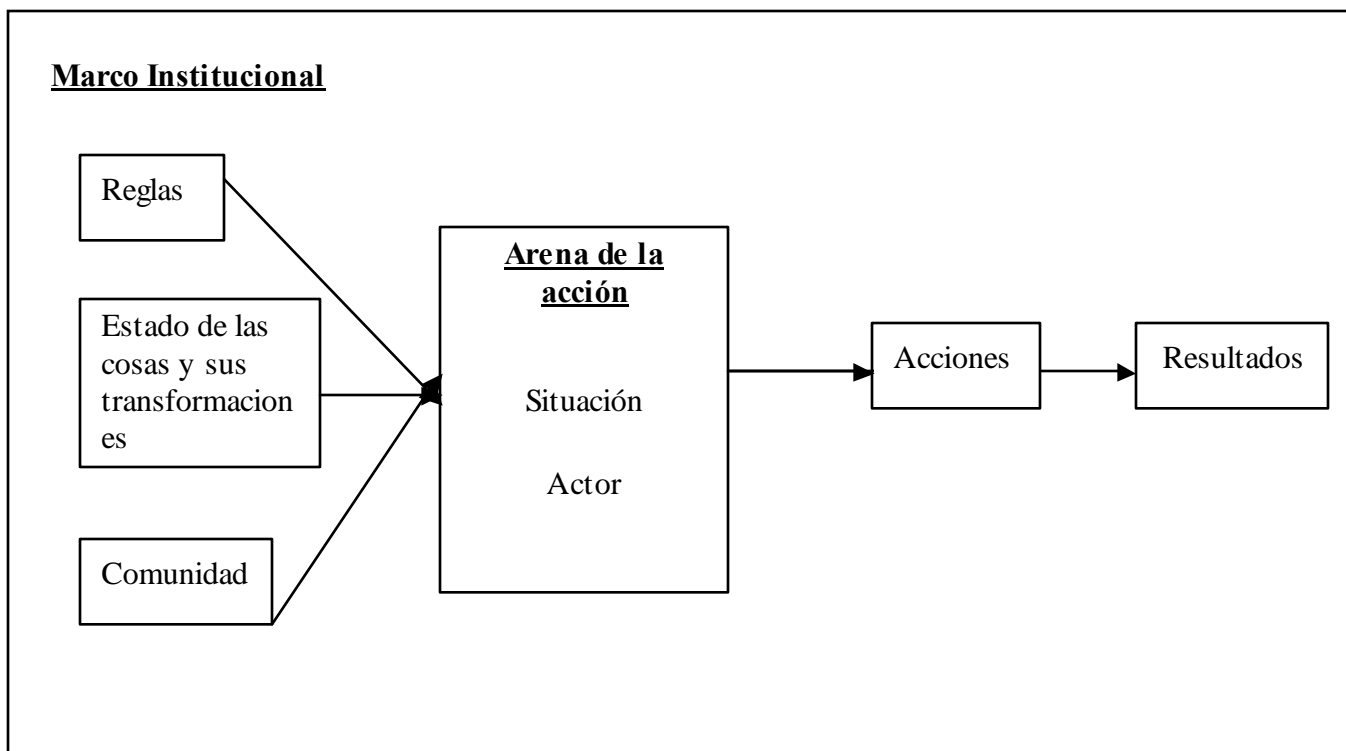


Cuadro 1. Tomado de Johannes Marx, *Sozialkapital – ein Paradigma? Eine wissenschaftstheoretische Untersuchung*, 2001: 36.

Este marco nos lleva a pensar el análisis de un escenario social de la siguiente forma: El primer paso es identificar la lógica de la situación para lo cual es necesario (1) describir las condiciones del marco institucional (las reglas de juego) en función de las distintas posibilidades de acción del actor, y (2) relacionar las expectativas y valoraciones (que son formas creencias) del actor con las condiciones y alternativas de acción identificadas en la situación. Podemos afirmar que este primer paso corresponde a la descripción de un árbol de selección en donde aparecen todas las posibles alternativas de acción, pero sin haber identificado aún el curso de decisiones que sigue el actor. El segundo paso es identificar la forma en que el actor selecciona una de las alternativas posibles de la situación, para lo cual se deben conocer las expectativas, valoraciones y deseos internos del actor; al relacionar los elementos encontrados en la lógica de la situación con estas variables internas se puede dar una primera explicación sobre la motivación del actor. Con este segundo paso completamos el árbol de decisión del actor. De esta forma se puede llegar a identificar la motivación que lleva al actor a actuar de cierta forma, a partir de un análisis

paralelo del marco institucional y de las creencias y deseos individuales de los actores. El tercer paso, por su parte, nos lleva a relacionar nuevamente al actor con el marco institucional pero de una forma inversa: se debe identificar la relación causal entre las acciones individuales y las consecuencias colectivas.

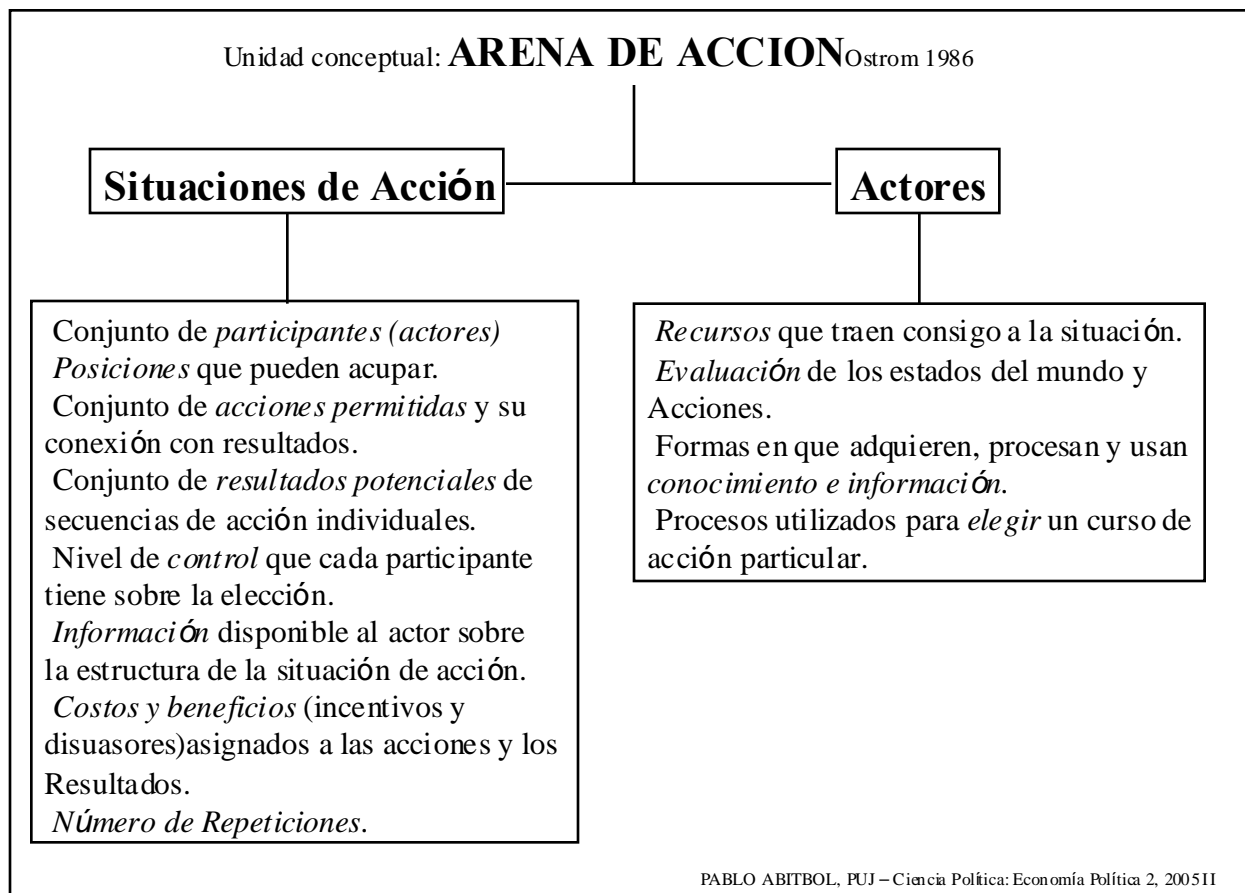
Elionor Ostrom va un poco más allá en la especificidad del marco de análisis, dando luces sobre las variables concretas que se deben observar al hacer el análisis de cada una de estas lógicas. El diagrama correspondiente es el siguiente:



Cuadro 2. Tomado de Elionor Ostrom, *A Method of Institutional Analysis*, 1986.: 461.

El marco institucional está compuesto, desde Ostrom, por las reglas de juego que ella identifica (mirar cuadro 5), el estado de las cosas y la comunidad (según la misma Ostrom [1986] este concepto de puede parecer a lo que otros autores llaman cultura), que para esta investigación estará compuesta por los deseos y creencias compartidos. Este marco institucional genera una determinada arena de la situación, es decir que es causa de la misma; sin embargo, para poderlo

identificar debemos centrar el análisis en dos unidades básicas: la situación y el actor. Estas unidades se deben analizar a través de las siguientes variables:

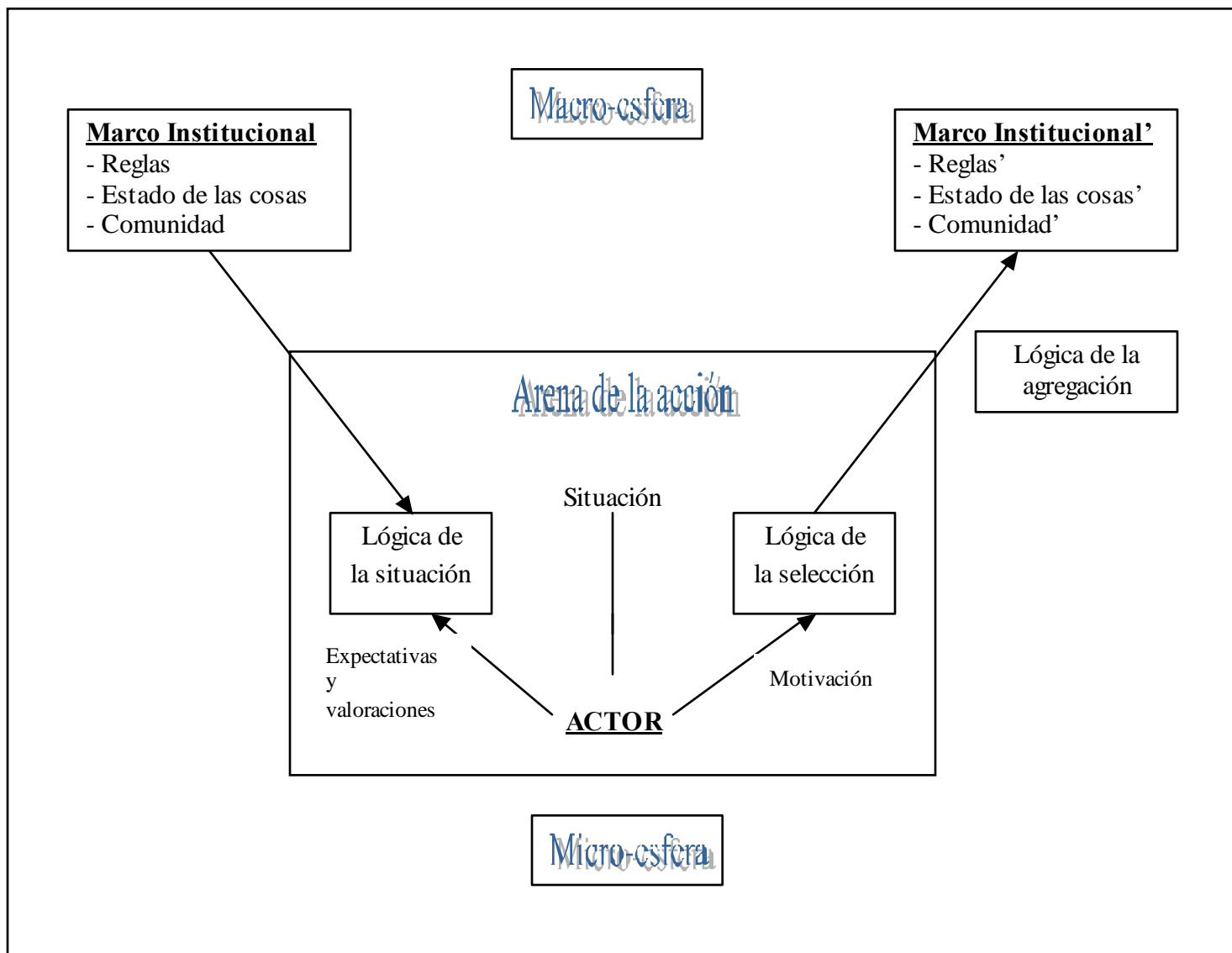


Cuadro 3

Estas variables nos permiten hacer lo que en el cuadro 1 llamamos un análisis paralelo del marco institucional y las creencias y deseos de los actores. De esta forma podemos identificar las motivaciones que causan las acciones, es decir las razones que le dan los actores a sus decisiones.

El cuadro que presentamos a continuación es una fusión de los marcos de análisis anteriores que nos va a permitir plantear un modelo para el análisis desde el nuevo institucionalismo, que recoge elementos de ambos autores y que, además, deja espacio para introducir algunas de las variables propuestas por North (1993). El siguiente diagrama nos va a permitir visualizar por un

lado, la relación causal bidireccional entre lo macro y lo micro, y por el otro profundizar en la forma en que podemos hacer el análisis a nivel de las decisiones individuales.



Cuadro 4

Como se puede apreciar la unidad básica de análisis desde la aproximación del NI es la que se encuentra en el centro del cuadro, es decir la arena de la acción. Lo importante es notar que siempre se trata de evidenciar las relaciones entre el contexto (marco institucional y actores) y las acciones de los actores, desde una lógica individualista en el sentido de la teoría económica. El análisis neoinstitucional, siguiendo el modelo planteado, se trata básicamente de (1)

identificar y analizar el orden institucional en el que están inmersos los actores; es decir las instituciones formales e informales; estas son todas las reglas de juego que utilizan los actores en sus interrelaciones. Haciendo una analogía podría decirse que este primer paso es la descripción del tablero de juego y sus reglas (incluyendo el número y tipo de jugadores). Es decir, todo lo que se puede describir antes de comenzar a jugar. Siguiendo nuestro modelo, este primer paso es la descripción de la estructura social que está compuesta por las reglas, el estado de las cosas y la cultura de un grupo de individuos y/o organizaciones; la descripción minuciosa de estos elementos nos da como resultado la lógica de la situación en la cual están inmersos los actores. Puede decirse que es la parte objetiva del análisis. (2) Analizar a los actores, su subjetividad; la forma en que ellos perciben el escenario en el que están y sus posibilidades de acción, así como la valoración que hacen de los resultados que consideran posibles. De esta forma se introduce en el análisis la motivación y la lógica de la selección de los actores. (3) Observar cuáles son las decisiones y acciones que efectivamente se están dando y las consecuencias que estas tienen sobre el marco institucional.

En el siguiente cuadro hemos identificado más específicamente las variables que se deben tener en cuenta al momento de buscar una explicación para el cambio o la falta de cambio institucional. Así, nos va a permitir aclarar los puntos coincidentes entre los autores e identificar las variables a tener en cuenta en cada unidad de análisis:

NORTH			OSTROM		Variables		
Composición de las instituciones (“maleabilidad” de las instituciones)			Reglas	Arena da la acción	Situación de la acción	<ul style="list-style-type: none"> -Reglas que delimitan la entrada a la arena -Reglas que definen la posición que pueden tener los actores - Reglas de autoridad - Reglas que definen flujos de información - Reglas de pago, definen los costos y beneficios que conllevan las acciones de los actores 	
Costos de transacción (efectividad de las instituciones)						Estado de las cosas	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidades de acción (árbol de decisión) - Complejidad del “problema” sobre el cuál el actor tomar una decisión (del nodo)
Conducta humana (modelos subjetivos de los actores)	Motivación	Desciframiento del medio			Comunidad (Cultura)	Los actores	<ul style="list-style-type: none"> - Participantes (individuos y organizaciones) - Posición de c/u - Capacidad de negociación de c/u - Capacidad computacional de c/u
							<ul style="list-style-type: none"> - Expectativas internas de c/u - Valoraciones internas de c/u de sus posibilidades de acción - Recursos - Conocimiento - Aprendizaje/ experiencia - Tipo de proceso de cálculo
Cambio incremental					Acciones		
					Cambios en el estado de las cosas	- Resultados de la agregación de acciones	

Cuadro 5

La forma de aplicar el modelo planteado cuando se quiere analizar o modificar un diseño institucional es entonces la siguiente:

I. Describir el contexto

(Lógica de la situación)

1. Descripción institucional

1.1. Identificar las reglas (tipología de Ostrom) en uso (instituciones), formales e informales (aquí cabe el análisis cultural).

1.2. Hacer una descripción y análisis histórico de estas reglas.

2. Identificar y describir a los actores (desde la observación de la estructura).

2.1. Identificar a los participantes (individuos y organizaciones [individuos más instituciones])

2.2. Identificar la posición que ocupan (a partir de 1.1 y 1.2)

2.3. Identificar la información que dispone cada participante sobre la estructura social

2.4. Observar el nivel de control que cada participante tiene sobre las decisiones (a partir de 1.2, 1.4, 2.2 y 2.3, especialmente): Reglas * Costos de transacción * Capacidad de negociación y computacional

3. Describir el estado de las cosas (*Se describe de acuerdo al contexto y al análisis que se va a hacer: hace alusión al “problema” que se quiere modificar*)

3.1. Descripción del “problema”

3.2. Tener en cuenta el número de veces que la misma situación de la acción se va a repetir

II. Describir a los actores, análisis de los individuos

(Lógica de la selección)

4. Identificar y describir los modelos subjetivos de los actores:

Identificar sus expectativas y valoraciones, así como en general los deseos y creencias de los actores, a través de los cuales construyen sus razones. Para este se deben tener en cuenta las siguientes variables: recursos, conocimiento, aprendizaje/experiencia, tipo de proceso de cálculo (Se debe tener en cuenta 1 y 2, pero la unidad de análisis acá es el individuo y su subjetividad).

5. Describir el árbol de decisión

5.1. Analizar las posibilidades de cambio del estado de las cosas (posibles resultados de la agregación de acciones)

5.2. Identificar la gama de posibles acciones de los actores y relacionarla con los posibles resultados (5.1)

6. Identificar los costos y beneficios de los resultados (Reglas [1]*Costos de transacción [I]*Árbol de decisión [4]*Modelos subjetivos de los actores [5]). Así se obtiene la función de utilidad de los individuos (motivación)

7. Describir la motivación de los actores (a partir de 5 y 6)

II. Cambio incremental

(Lógica de la agregación)

8. Analizar la relación causal entre la motivación de los actores, sus decisiones y acciones y los resultados de la agregación en el estado de las cosas.

9. Analizar qué cambios en cuáles de las variables del modelo de análisis pueden llegar a alterar la motivación de los actores y, en consecuencia sus acciones y con éstas la estructura social.

Para North “el agente del cambio es el emprendedor individual que responde a los incentivos encarnados en el marco institucional” (North, 1993:110; subrayado fuera del texto). Con este marco analítico podemos descubrir cuáles son estos incentivos y cómo cambiarlos para lograr a través de los individuos modificar las situaciones que consideremos problemáticas.

El siguiente capítulo nos dedicaremos a analizar una situación en particular: la de la cooperación entre individuos. Así como el dilema del prisionero o la tragedia de los comunes son modelos sobre situaciones que se dan en distintos contextos sociales, vamos a estudiar cuál sería la forma apropiada de analizar una situación en función de la presencia o ausencia de capital social.

III. El NI y el concepto de capital social

El concepto de capital social ha dado lugar a múltiples discusiones entre teóricos de distintas ramas del conocimiento: sociólogos, economistas, antropólogos, ingenieros, administradores, politólogos, entre otros. Es difícil encontrar acuerdos sobre la definición del concepto, el marco conceptual que mejor lo explica o los elementos necesarios para su existencia.

En este capítulo vamos a ver algunas de las aproximaciones más significativas a la definición de capital social, aquellos elementos que sirven para la creación o sostenimiento de este tipo de capital según la mayoría de autores, los problemas principales que surgen entre las distintas interpretaciones, y la justificación del Neoinstitucionalismo (NI) como marco teórico útil para resolverlos.

i) Aproximaciones al concepto de capital social

Se habla de capital social porque los teóricos han empezado a preocuparse cada vez más por el problema de la cooperación entre los seres humanos. La pregunta que tratan de responder estos autores es bajo cuáles circunstancias los actores cooperan entre sí y bajo cuáles no. Las explicaciones varían según la aproximación teórica que escoja el autor; algunos se centran en buscar factores económicos, otros culturales, o ambos, como quienes encuentran en las instituciones la forma de explicar la presencia de relaciones cooperativas o no cooperativas entre las personas.

El capital social es una mirada sobre la acción colectiva que sucede a las teorías de acción colectiva de primera generación (M. Olson: 1965), que en su aproximación excluyeron muchos factores inherentes a las interacciones entre personas (E. Ostrom y T. K. Ahn, 2003: xiv). En efecto, según Olson:

Si los miembros de un grupo tratan racionalmente de maximizar su beneficio personal, *no* actuarán para favorecer sus objetivos comunes o de grupo a menos que haya coacción para obligarlos a hacerlo o a menos que se les ofrezca

individualmente algún incentivo por separado, distinto a la satisfacción del grupo... (1965: 12).

Poniendo un énfasis muy fuerte en la homogeneidad de los individuos como actores egoístas, las teorías de acción colectiva de primera generación afirmaban que la cooperación entre individuos sólo era posible si existía una instancia coercitiva que sancionara la falta de cooperación y violación de las reglas establecidas para el grupo. Una de las críticas más importantes a este tipo de teorías es que fallan al explicar las diferencias económicas y políticas que surgen en diferentes naciones y comunidades, debido a las distintas formas de cooperación o no cooperación que existen, independientemente de si las instancias coercitivas en unos y otros son similares o no. En efecto, debido a que su marco teórico asume que el único factor que motiva la acción individual es un cálculo de beneficio, les es muy difícil dar cuenta de las diferencias culturales y sociales, tales como los niveles de confianza y las normas de reciprocidad de cada sociedad, que afectan la toma de decisiones individuales en el campo de la acción colectiva.

Manteniendo la validez de la teoría de acción racional y la economía neoclásica, la aproximación del capital social intenta llenar los vacíos de la teoría de acción colectiva de primera generación, al asumir que factores como la confianza, las normas de reciprocidad, las redes sociales y las instituciones formales e informales son en efecto factores causales del comportamiento colectivo.

Sin embargo, como se anotó anteriormente, los economistas no son los únicos interesados en el capital social que también ha sido incorporado por autores con aproximaciones más cercanas a la sociología (Fukuyama: 1995, 2000, 2000a). En estos casos, a pesar de que la teoría que sustenta el concepto es muy distinta, el interés general en el mismo es parecido, ya que se trata de incorporar los recursos provenientes de las organizaciones sociales al ámbito de la política y la economía, mostrando que hay relaciones claras entre unos y otros. Es decir, que el capital social, en la forma de normas sociales preestablecidas, es un elemento importante para considerar a la hora de examinar el funcionamiento político y económico de una sociedad.

Aunque algunos autores argumentan que una y otra aproximación son incompatibles por pertenecer a paradigmas distintos –en una el ser humano se concibe principalmente como un ser social determinado por su contexto y en la otra como un ser individual que toma decisiones a

partir de un cálculo racional de costo-beneficio- (Marx, 2001), la mayoría de las teorías de capital social tienen una influencia notoria de la teoría económica al tomar al individuo como unidad de análisis en la medida en que es éste en últimas quien decide cooperar o no, pero inserto en un escenario en donde las normas, los patrones culturales, las formas de organización social, política y económica, juegan un papel fundamental en la toma de decisiones de las personas. El peso que se le da al análisis de la decisión individual o al de la estructura social varía según el autor.

La aproximación más centrada en la teoría económica produce definiciones que se concentran en la función que cumple el capital social para lograr recursos que de otra manera no estarían disponibles. Es decir, que lo define como cualquier otro tipo de capital que genera recursos pero de una manera particular. Por ejemplo, según la Formulación del componente de capital social del Plan Valparaíso en Chile, la tesis del capital social sostiene que existen cuatro tipos de capital que contribuyen a la riqueza y desarrollo de un país: el físico, el natural, los recursos humanos y el social. «El capital social se define como ese activo que determina la manera en que los actores económicos interactúan entre sí y cómo se organizan para generar crecimiento y desarrollo» (Zumbado, 1998:177; citado en CIDPA, 2005: 6).

A este tipo de aproximación pertenecen los trabajos de James Coleman y Elinor Ostrom, que se han convertido en unas de las referencias más importantes en el estudio de este concepto:

Social capital is defined by its function. It is not a single entity but a variety of different entities, with two elements in common: they all consist of some aspect of social structures, and they facilitate certain actions from actors –whether persons or corporate actors- within the structure. Like other forms of capital, social capital is productive, making possible the achievement of certain ends that in its absence would not be possible. [...] Unlike other forms of capital, social capital inheres in the structure of relation between actors and amongst actors. It is not lodged in the actors themselves or in physical implements of production. (Coleman, 1998: 162)

All forms of capital involve the creation of assets by allocating resources that could be used up in immediate consumption to create assets that generate a potential flow of benefits for some set of individuals over a future horizon. Capital in its most basic sense is a set of assets capable of generating future benefits for at least some individuals (E. Ostrom y T. K. Ahn, 2003: xiii)

En el otro extremo, hay quienes definen el capital social como algo específico, que forma parte de la estructura social. Fukuyama, por ejemplo, se centra en las formas sociales inherentes a ciertos tipos de culturas por medio las cuales es posible producir recursos:

...social capital is an instantiated informal norm that promotes cooperation between two or more individuals. [...] Not just any set of instantiated norms constitutes social capital; they must lead to cooperation in groups and therefore are related to traditional virtues like honesty, the keeping of commitments, reliable performance of duties, reciprocity and the like (Fukuyama, 2000a: 293).

Sin embargo, vale la pena notar, que aunque la definición parte de una aproximación que hace énfasis en el contexto cultural en el cual se encuentran las personas, de alguna forma también le es inevitable aludir a su función: capital social es un norma instanciada (*instantiated*) cuya función es promover la cooperación.

Ahora bien, Robert Putnam es quizá uno de los autores más reconocidos y más criticados por su teoría de capital social. Debido a la metodología y a los resultados de su investigación sobre las diferencias en la forma de desarrollo entre Italia del norte y del sur, su concepto de capital social siempre se ha ligado a la idea de normas interiorizadas o arraigadas a través de la historia y las estructuras sociales.

De acuerdo con la síntesis de Vargas, Putnam define el capital social como:

“El capital social se refiere a aspectos de organización social, como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo” (1993). Aunque esta definición es amplia, Putnam centra su interés en el “compromiso cívico” (*civic engagement*), es decir, el nivel de participación social en organizaciones de pequeña escala y poco jerarquizadas –clubes, iglesias, asociaciones de padres de familia, círculos literarios, grupos corales, equipos de fútbol- que contribuyen al buen gobierno y al progreso económico al generar normas de reciprocidad generalizada, difundir información sobre la reputación de otros individuos, facilitar la comunicación y la coordinación y enseñar a los individuos “un repertorio de formas de colaboración” (Vargas, 2001: 5)

Aún sin dejar de lado la importancia que tiene para el análisis del capital social el hecho de que existen distintas aproximaciones teóricas, las siguientes características nos dan alguna claridad sobre su definición.

- **Es una característica de algunas relaciones.** El capital social no es algo que esté presente en los individuos mismos que componen la relación sino en la relación que éstos conforman (Coleman, 1988: 162), que a su vez se caracteriza por permitir la cooperación. Fukuyama, por ejemplo, muestra cómo las relaciones entre personas de una misma familia en Latinoamérica o en China cuentan con capital social pues los lazos son fuertes y conllevan la confianza entre unos y otros; en cambio, las relaciones con personas que están por fuera del círculo familiar se caracterizan por la desconfianza, es decir que carecen de capital social (Fukuyama, 2000: 99) Esta característica del capital social tiene ciertas consecuencias que hacen que la definición del concepto sea poco ilustrativa si no se presenta en un contexto en particular. No obstante, sirve para definir el capital social como un tipo de capital que es poco tangible (Coleman, 1988: 164).

- **Es una característica de algunas redes sociales.** El capital social, al formar parte de las relaciones entre individuos, consiste en un aspecto dentro de una organización social. Aunque en este sentido una organización social está determinada por cualquier relación de dos o más individuos, el capital social sólo puede existir en una red de vínculos entre personas (*network*). Aquí es importante anotar que no todos los autores se refieren a organizaciones formales o informalmente constituidas; puede tratarse de un conjunto de relaciones entre individuos menos visible de lo que normalmente entendemos por organización. Pero, en lo que sí coinciden todos los autores es que tiene que haber algún tipo de límite que permita identificar cuáles personas forman parte y cuáles no de ese conjunto de relaciones. Solamente en este tipo de conjuntos se da el capital social.

- **Es un tipo de capital por lo que produce recursos.** El capital social facilita ciertas acciones de los componentes de una red social; acciones que no serían posibles sin éste. Como cualquier tipo de capital, el capital social produce recursos para los individuos que la componen. De este modo, las acciones que son posibles gracias a su existencia son acciones productivas: ya sea porque aumentan el bienestar, los recursos o el capital humano de los individuos beneficiados.

- **Es un capital que solamente le es funcional a sus “dueños”.** El capital social tiene funciones específicas en las redes u organizaciones donde existe. O sea que si bien es útil para el propósito que cumple, puede no serlo para otros propósitos, e incluso puede tener efectos perjudiciales en otro lugar de la estructura social. Por lo tanto, aunque el capital social hace posible algunas acciones, también constriñe otras. En este punto vale la pena hacer una aclaración: La mayoría de autores están de acuerdo en que el capital social solamente le sirve a la red de vínculos que lo posee, en la medida en que, a diferencia de otros capitales, no se puede intercambiar; es decir, no podría otro vínculo de personas hacer uso de este puesto que viene “pegado” al vínculo mismo. Sin embargo, en relación a este punto, se encuentran en la literatura dos posiciones completamente opuestas: las que defienden la existencia de capital social *malo* (Rubio, 1997) – como el que se encuentra en redes de vínculos de la mafia, de grupos de delincuentes, etc.- y los que arguyen que esta forma de capital no puede entrar dentro de la definición de capital social puesto que éste tiene que beneficiar lo público en general (Sudarsky, 2001) o debe estar acorde con cierto tipo de normas morales, como decir la verdad, cumplir obligaciones, reciprocidad, etc. (Fukuyama, 2000).

Ya que al definir el concepto del capital social no es necesario declarar cuáles son las formas en las que se origina, no es muy arriesgado decir que los distintos puntos de vista que existen alrededor de este concepto estarían casi todos de acuerdo con los elementos clave de su definición que acabamos de esbozar. El asunto se vuelve más problemático al preguntarse por el origen del capital social, o de su ausencia, pues es aquí donde aparecen las diferencias posiciones que se congregan en torno del concepto.

Por lo demás, se debe anotar que la definición dada esboza al concepto de una manera totalmente abstracta que debe ser complementada con una descripción de las formas concretas en las que se da el capital social, como se hará más adelante.

ii) *Elementos necesarios para la creación o existencia de capital social*

Putnam (1993: 177-181) sostiene que tanto el capital social, como su estado antagónico representado por el estado de guerra de Hobbes, son equilibrios sociales que se auto refuerzan. Es decir, que si el contexto social es uno en el que no hay cooperación y reina la desconfianza la acción racional de los individuos va a reforzar ese estado y viceversa. Las razones que da para explicar la no cooperación en un contexto determinado como un tipo de acción racional son 1) que es menos costoso adaptarse que tratar cambiar el contexto y 2) que una vez se inicia una trayectoria los hábitos culturales y la educación temprana la van a reforzar. Esta posición, denominada “*sendero-dependencia*”, sostiene que los contextos sociales donde hay o no capital social (Italia del norte y del sur) se derivan de puntos críticos en la historia que determinaron un cierto camino que se va reforzando con el paso de las generaciones.

La explicación que da Putnam para la existencia de capital social en una sociedad está relacionada con la historia de sus instituciones informales que pueden llegar a generar la interiorización por parte de los individuos de ciertas normas que facilitan la existencia de capital social, en la forma en que estos se relacionan entre sí (Putnam, 1992).

En efecto los elementos que Putnam y otros autores como Coleman identifican como necesarios para la existencia de capital social son: las normas, las redes sociales y la confianza.

Desde Putnam, las **redes sociales**, se refieren a todas las relaciones sociales que se dan a través de la interacción continua y repetida en un círculo limitado de personas (Marx, 2001: 21). **Las normas**, por su parte son un conglomerado de actitudes y reglas aprendidas de la vida en sociedad cuya característica general es contribuir al establecimiento de la cooperación² (Marx, 2001: 21), a través de una disminución en los costos de transacción. Las normas más importantes son las de reciprocidad que pueden ser específicas o difusas (Putnam, 1992:172); un ejemplo de

² En este punto vale la pena aclarar que esta definición corresponde al trabajo elaborado por Putnam en *Making Democracy Work. Civic Traditions in modern Italy*, en donde se planteaba una visión eminentemente normativa del capital social, puesto que este aparecía siempre como positiva para el desarrollo y la convivencia social; sin embargo el autor replantea esta posición en su trabajo *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, en donde reconoce que el capital social también puede ser negativo como en el caso de las mafias (al respecto ver Mauricio Rubio, *Perverse social capital-some evidence from Colombia*, en: *Journal of Economics Issues*, 31(3), Septiembre 1997, pp. 805-16)

las primeras es la de saludar: si un individuo la hace espera que el otro, le responda de la misma manera. Regulan relaciones continuas de intercambios. Las segundas se refieren a casos como cuando alguien evita el robo del carro de su vecino y espera que en caso de que le estuvieran robando el carro de él en un futuro casi hipotético, el vecino actuara de la misma manera. Según Putnam, las normas recíprocas difusas se asocian con redes sociales con alta densidad de intercambios entre los individuos. La **confianza social**³ se puede identificar con actitudes atribuibles a personas o instituciones responsables de la interacción entre personas, que permiten que se de la cooperación entre las mismas (Marx, 2001: 22).

iii) Problemas entre las distintas aproximaciones al capital social

Hemos tratado identificar aproximaciones que reúnan los puntos de encuentro de la mayoría de autores; sin embargo, como veremos en lo que resta de este capítulo, las discusiones entre los distintos puntos de vista tienen repercusiones profundas que deben tenerse en cuenta al aplicar el concepto en cualquier investigación.

Uno de los problemas que queremos destacar en este punto subyace al punto de partida de la teoría de Putnam: el paradigma Homo Sociologicus. Si las normas de reciprocidad, se aprenden en el medio social en que están insertos los individuos: es decir, si una persona crece en un medio en el que todos cuidan de los carros de los otros, va a aprender e interiorizar esa norma y la va a respetar, es decir que también va a cuidar de los carros de los demás. Pero si crece en un medio en el que la norma es que cada persona vela por sus propias cosas, no se va a preocupar por lo que pueda pasarle al carro de su vecino. Desde esta perspectiva las acciones de los individuos provienen de algún tipo de mecanismo automático, lo que nos sitúa en un mundo difícilmente transformable (Marx, 2001).

La crítica de Marx va encaminada al hecho de utilizar paralelamente dos argumentos opuestos para explicar el establecimiento y respeto de las normas recíprocas (Marx, 2001) (que pueden ser, según la perspectiva desde la que se mire, una forma de capital social o una manera de

³ Este concepto se estudiará con mayor profundidad en el siguiente apartado, ya que es una de las definiciones de más discusión entre los autores de capital social.

generarlo, como se verá más adelante). Por un lado, como se anotó anteriormente, desde el paradigma del *Homo Sociologicus*, afirma que las normas de reciprocidad se aprenden de manera prácticamente inconsciente en el medio social. Por el otro, argumenta que estas normas se desarrollan en las redes sociales (*network*) o asociaciones porque bajan los costos de transacción facilitando la cooperación entre individuos (Putnam, 1993b), lo que se constituye en un argumento típico de los autores de teorías que se basan en el actor racional (*Homo Oeconomicus*). Aunque evidentemente Putnam salta de un argumento a otro sin una aclaración explícita sobre la forma de concebir al ser humano y su contexto social, su forma de explicar el establecimiento de capital social puede verse como un punto medio entre ambas aproximaciones o como una aplicación del NI.

Este análisis sobre los argumentos de Putnam se enmarca en una de las discusiones más frecuentes entre los autores que explican la existencia de capital social desde distintas aproximaciones: la de dónde viene o cómo se genera el capital social de un grupo de personas. La de ¿cómo se crea capital social?

Como sucede a lo largo de toda la literatura sobre capital social, al estudiar los elementos necesarios para que en una comunidad se de este tipo de capital, existe un acuerdo aparente entre la mayoría de los autores; sin embargo, al analizar detenidamente el significado de estos elementos podemos encontrarnos con puntos de vista muy distintos. Esto es lo que sucede al comparar las teorías de Putnam y Coleman. Pero, además de sugerir un problema por la pregunta del origen, cada postura tiene consecuencias sobre otros aspectos del concepto, en especial al delimitar las condiciones bajo las cuales es posible la aparición de capital social y determinar la utilidad del concepto como una herramienta de trabajo aplicado. En los párrafos siguientes profundizaremos en las explicaciones dadas por las teorías basadas en el individuo –que tiene una fuerte influencia de la teoría económica- que intervienen en la discusión.

Los economistas están especialmente preocupados por encontrar una teoría que sirva para explicar el motor de las acciones de las personas. Su propuesta toma como punto de partida a los individuos, caracterizándolos por ser seres racionales que actúan como resultado de un cálculo de maximización del beneficio propio, sobre las consecuencias de sus acciones. Este punto de vista

resulta muy útil para explicar y modelar las acciones de los individuos que participan por sí solos en un mundo de oportunidades diversas, como lo es, por ejemplo, el mercado libre.

Sin embargo, como se anotó anteriormente, la teoría económica ha encontrado grandes dificultades a la hora de explicar la acción colectiva. Este problema se puede entender con el modelo del dilema del prisionero, que muestra que enfrentados a ciertas tipos situaciones de cooperación (ver figura) la opción más racional, si de un cálculo de beneficio se trata, es no cooperar.

		Jugador 1	
		Coopera	Traiciona
Jugador 2	Coopera	R = 6, R = 6	S = 0, T = 10
	Traiciona	T = 10, S = 0	P = 2, P = 2

R: Recompensa T: Tentación P: Castigo S: Soquete

Condiciones: 1. $T > R > P > S$ y 2. $R > (S+T)/2$

El dilema surge porque al enfrenarse dos individuos, la decisión racional para ambos es no cooperar. Imaginemos que se trata de dos jugadores que no se conocen entre si, jugando contra un casino. Cada jugador, en un juego de sola una ronda, tiene dos opciones: cooperar o delatar. Si ambos cooperan ganan una suma respetable de 6 puntos (R) cada uno, pero corren el riesgo de quedar en la posición del soquete con 0 puntos si el otro no coopera. No cooperar resulta siendo una opción racionalmente más tentadora y menos riesgosa: si ambos delatan ganan 2 puntos cada uno (P), y si el otro coopera el que delata se gana el premio mayor de 10 puntos (T). Por lo tanto, en un juego de una ronda siempre va a ser mejor delatar que cooperar, pues no se arriesgan a quedar con las manos vacías (S), dejando abierta la posibilidad de llevarse el premio mayor. La idea implícita en el dilema del prisionero es que si en el mundo los individuos son racionales la cooperación no surgiría.

Sin embargo, existen ejemplos empíricos de cooperación en sociedades humanas. Por eso la acción colectiva surge como uno de los grandes problemas que tiene que superar la teoría de la acción de los economistas: “[The game of the Prisoner’s Dillema] has been considered the central problem of political science” (E. Ostrom y T. K. Ahn, 2003: xiv).

Para superar este problema, la teoría económica, a través de la inclusión de la teoría de juegos y de algunas ciencias evolucionistas, creó modelos de cooperación que son consistentes con el cálculo de benéfico individual, partiendo de las interacciones iteradas entre participantes. De esta manera, la teoría económica gana herramientas para explicar los dilemas de la acción colectiva y puede introducir en su inventario de conceptos el de capital social. Por lo tanto, desde esta aproximación el capital social, lo originan los mismos individuos que encuentran beneficios en relaciones cooperativas, en donde el dilema del prisionero se juega iteradamente.

Las condiciones que desde este punto de vista son necesarias para la aparición de capital social son consistentes con la visión e intereses de los economistas. En primer lugar, es necesario que el capital social surja en sociedades de individuos libres y racionales. Un tipo de organización jerárquica, dominada por reglas que son sancionadas por medio de la fuerza y en donde no es viable la libre asociación no puede producir capital social (Putnam, 1993: 174)⁴.

Una vez aclarada esta condición básica, se pueden identificar tres elementos clave para la existencia de capital social según la mayoría de los autores: redes sociales, normas y confianza.

Como vemos son los mismos elementos que los identificados por Putnam. Sin embargo, como se ha venido anotando, hay que tener en cuenta que autores como Coleman parten de una visión del mundo en donde las dinámicas sociales responden a una lógica totalmente distinta. Al igual que en Putnam, los individuos se encuentran insertos en una estructura social (lo que muchas veces llamamos el contexto), pero la gran diferencia se encuentra en la explicación que cada uno de los actores le da a las decisiones y actuaciones de los individuos: mientras que para Putnam, como

⁴ Este argumento, que encaja perfectamente dentro de la teoría económica es esbozado por Putnam; este es uno de los ejemplos en los que se nota la falta de consistencia de sus argumentos. En efecto, autores que siguen muy de cerca la teoría de Putnam, tomando sobre todo los argumentos que reivindican la importancia de la historia y la tradición, afirman que también es posible encontrar capital social en sociedades jerárquicas (Sudarsky, 2001; Fukuyama, 2000). En este caso, lo hemos tomado como un argumento típico de la teoría económica.

vimos, éstas responden a la interiorización de las normas que guían el comportamiento de los miembros de una comunidad (en donde las personas toman decisiones de acuerdo al rol que juegan dentro de su grupo social); para Coleman los individuos toman las decisiones que, teniendo en cuenta el contexto o la estructura social, resultan ser la mejor posibilidad de interacción según sus intereses individuales. La diferencia que hay que resaltar en relación con la aproximación anterior es que, en este caso, la estructura es concebida como el resultado de la suma de todas las decisiones individuales y, por esta razón, a medida que cada individuo toma su propia decisión está afectando y transformando la estructura social que, a la vez, se convierte en el contexto en el cual los individuos toman decisiones. La importancia de este marco analítico es que, a diferencia del anterior, da la posibilidad de cambios en la estructura social.

Como vimos, todas las aproximaciones están de acuerdo en que el capital social es un recurso que se encuentra en una estructura social y que permite la interacción cooperativa y con confianza. Sin embargo, la definición de cada uno de los elementos generadores de capital social es distinta. Desde la perspectiva económica **las redes sociales** son las relaciones entre dos o más personas que se sostienen por la interacción repetida y por la comunicación. En este sentido, es posible enmarcar bajo esta definición organizaciones similares a las identificadas por Robert Putnam: Grupos estudiantiles radicales, asociaciones de padres de familia, clubes, iglesias, equipos de fútbol, etc.; pero desde esta definición también caben relaciones que no están enmarcadas dentro de una organización como tal, como es el caso de la relación entre el médico y el paciente (Marx, 2001: 35). Además, es una condición necesaria, pero no suficiente, que las redes sociales sean cerradas, pues sólo en este tipo de organizaciones hay cabida para que se den factores como las sanciones, la confianza y la reputación (Coleman, 1988: 169).

Las normas, son para Coleman las reglas de la estructura social que controlan las acciones de los individuos que buscan satisfacer su propio interés, y que en muchas ocasiones no es idéntico al interés de los demás. Las normas, desde esta perspectiva resuelven el dilema de la acción colectiva o de la construcción de bienes públicos, porque, a través de sanciones e incentivos, transforman el cálculo individual sobre la utilidad que se va a alcanzar a través de una acción. En este sentido, son otro de los elementos necesarios para la existencia de capital social. Es así porque desde la perspectiva económica este tipo de capital tiene las mismas características de un

bien público y, por lo tanto, genera los mismos problemas de acción colectiva. De esta forma, según los autores de esta corriente teórica, a través de la posibilidad de una sanción se estimula el establecimiento de la confianza. Coleman (1988: 180) señala que esta cualidad del capital social propone varios problemas y matiza la posición según la cual éste nace espontáneamente después de varios juegos del dilema del prisionero. Al ser un bien público todos los individuos que componen una red social pueden beneficiarse de este capital, sin necesariamente incurrir en el costo de promover y trabajar por empezar y mantener estas redes sociales. Esto marca una clara tendencia en los individuos por no invertir en la creación de capital social. El resultado es que la mayor parte del capital social se crea y desaparece como un subproducto de otras actividades. Aquí podemos agregar que desde nuestro punto de vista, la forma correcta de interpretar las normas dentro una teoría de capital social basada en el actor racional, es que éstas permiten el sostenimiento del mismo, más que su propia creación, ya que, como veremos, se constituyen en una forma de capital social. Es decir, que si las entendemos como normas en uso (Rules in Use o working rules desde Ostrom y normas instanciadas desde Fukuyama), éstas son un resultado de la cooperación entre individuos, antes que un forma de generarla.

El concepto de la **confianza** es, quizá, el que más divide las perspectivas sobre el capital social. Para Coleman, por ejemplo, la confianza está lejos de ser una especie de característica metafísica, esencial, que se da en algunas relaciones sociales. Por el contrario la concibe como la elección racional de una alternativa de acción bajo riesgo y, en algunos casos, bajo incertidumbre. En términos de la teoría de juegos, se puede hablar de confianza cuando la expectativa de que el otro va a cooperar y que por lo tanto se va a alcanzar cierta utilidad, es mayor que la expectativa de que el otro no coopere y se aproveche de su utilidad; es decir que la interacción se lleva a cabo cuando la ganancia esperada es mayor que la pérdida esperada.

Esta concepción de la confianza es de los puntos más criticados a las aproximaciones muy centradas en la teoría económica. Fukuyama se opone abiertamente a esta definición y, por lo mismo, defiende una teoría sobre el origen del capital social completamente diferente.

En su opinión la teoría de acción racional es muy limitada para explicar los fenómenos sociales de cooperación:

The economist's approach to understanding how social capital is generated is ultimately limited, however. The problem is that social capital more often than not is produced by hierarchical sources of authority, which lay down norms and expect obedience for totally a-rational reasons. (Fukuyama, 2000: 303)

Esta posición asume, por un lado, que son las organizaciones jerárquicas y las normas impuestas por medio de autoridad las que producen capital social. Y en segundo lugar, dice que la razón de su origen se encuentra en acciones que no siguen ningún patrón de racionalidad

En este punto es que cobra sentido el énfasis de autores como Fukuyama (1995: 45) sobre la confianza, sobre todo en sus trabajos tempranos. Para este autor la confianza no surge como parte de un acuerdo racional entre individuos, pues argumenta que si la libre asociación aparece con base en un cálculo de beneficio personal, tener confianza en el otro sería algo innecesario. Con esto sugiere que la aproximación económica al capital social está mal enfocada. Si la confianza es en realidad la base sobre la cual se construye el capital social y surge como consecuencia de mecanismos culturales, entonces, es a estos mecanismos culturales a los que se les debe dar relevancia a la hora de explicar el capital social (Fukuyama, 1995: 45). Aunque este punto de vista pierde fuerza en los trabajos posteriores –en donde el componente cultural sigue siendo igual de importante, pero se admiten las aproximaciones metodológicas más centradas en los individuos–, deja sentado el problema en torno de las distintas interpretaciones que se le pueden dar al capital social.

En este punto de vista tiene repercusiones a la hora de entender cómo se crea y destruye el capital social en una sociedad determinada. Al estar basado en valores sociales propios de una cultura con tradiciones, hábitos, etc., el capital social pierde la característica atribuida por los economistas de aparecer y desaparecer con facilidad (Fukuyama, 1995: 46). El capital social existente en una sociedad se encuentra enraizado en las tradiciones de su cultura y, por lo tanto, es considerado como duradero; mientras que en una sociedad con valores degradados de confianza será necesario que una revolución cultural renueve los lazos entre las personas para que la cooperación pueda reanudarse.

Por su parte, la utilidad del concepto queda también en una posición totalmente distinta. Deja de ser posible reconocer el capital social sólo por su función, y, en cambio, habría que sumirse en estudios culturales sobre las estructuras jerárquicas que dan lugar a su origen. En el paradigma económico el capital social cumple una función que se entiende desde los individuos racionales que cooperan entre sí para beneficiarse a sí mismos. Por el contrario, en el paradigma sociológico, el capital social debe ser reconocido como una característica de la cultura, comprensible sólo a partir de las normas y jerarquías existentes en la sociedad que permiten la confianza. La diferencia es que para unos (economistas) las normas son el punto de llegada de la cooperación individual (para ilustrar esto basta recordar el argumento fundamental de Hobbes en el Leviatán), mientras que para los otros (sociólogos) las normas son el punto de partida para la cooperación. Por esto, las normas, como veremos, pueden ser en algunos casos una forma de capital social, argumento con el cual la mayoría de autores podrían estar de acuerdo; sin embargo, al mirar cuidadosamente el punto de vista de cada uno, el origen y el tipo de las normas que se constituyen en capital social pueden llegar a ser completamente diferentes.

Como vimos hay autores que ofrecen un punto medio entre estas dos aproximaciones. La concepción de los economistas del capital social deja por fuera toda consideración histórica en el origen del capital social. Sin embargo, estudiosos como Putman y Granovetter (1973) incorporan los efectos de un contexto externo a las acciones de los individuos para explicar el mantenimiento y el origen del capital social, sin descartar la teoría económica de la acción racional.

iii) El NI: una aproximación conciliadora para explicar el concepto de capital social

La tesis de Vargas (2001) arguye precisamente que por ser el capital social una variedad de elementos (Coleman, 1988:159) debería existir una teoría encargada de aglutinarlos y que, como aún persisten múltiples discusiones al respecto que hacen que algunas definiciones del concepto sean incompatibles, encuentra en el NI la mejor forma de acercarse a los elementos constitutivos de capital social.

En efecto, como vimos en la primera parte de este documento, hay varios temas de estudio que comparten los autores del NI y los del capital social. Recordemos que el NI hace un esfuerzo por relacionar de manera bilateral los análisis de las micro-esferas sociales enfocados en el actor racional, con los de las macro-esferas o estructuras sociales en donde éstos se encuentran incrustados y en dónde se hallan variables como la cultura y la historia.

La explicación sobre la cooperación de la teoría de juegos, es citada por algunos de los autores del capital social y por los neo institucionalistas. Para North, por ejemplo, la teoría de juegos utilizada por los economistas ha servido para identificar las condiciones en las cuales vale la pena para los individuos cooperar: cuando el juego se repite con los mismos jugadores, se posee la información completa sobre los actos anteriores de los demás jugadores y el número de jugadores es pequeño. Esto quiere decir que en el sentido contrario se puede afirmar que es difícil sostener la cooperación cuando el juego no se repite (o cuando es “la última jugada”), cuando falta información sobre los demás jugadores o cuando el número de ellos es muy elevado (North, 1993: 24).

Las normas, como ha sido evidente son elementos centrales tanto para los autores del NI como para los de capital social. Desde el NI éstas son claves dentro del marco institucional: “Institutions can consist of both formal entities like laws, constitutions, written contracts, market exchange and organizational by-laws and informal ones like shares values, norms, customs, ethics and ideology (Lin y Nugent, 1995; citado por Vargas, 2001: 15). En efecto, el NI ha complementado los análisis sociales que se limitaban al estudio de las normas formales como las leyes y los contratos, al ampliar la noción de derechos de propiedad. Este concepto, clave en la literatura del nuevo institucionalismo, abarca derechos como “el nivel de ruido, el tipo de ropa que nos ponemos, la intromisión en la vida privada de las personas”, que son “cosas delimitadas no sólo por leyes respaldadas por la fuerza policial, sino por la aceptación social, la reciprocidad y el ostracismo social voluntario” (Eggerston, 1990:42) Tanto la definición dada por Putnam, como la de Coleman y los ejemplos que hemos visto de Fukuyama en relación con las normas pueden encuadrarse dentro de esta definición de instituciones.

Por otra parte se anotó que el estudio de las redes sociales y de las organizaciones (según el autor del que se trate) es uno de los elementos necesarios para el análisis sobre capital social. Desde el NI estas pueden definirse como un “complejo de reglas que rigen el comportamiento de un grupo específico de actores [que] también son actores, sujetos a una estructura institucional más amplia” (Vargas, 2001: 16). Mancur Olson (1965) citado en este mismo documento como uno de los primeros autores en hablar de capital social, es también un exponente del NI que explica la *acción colectiva* desde una perspectiva más amplia que la de la economía clásica. Para este autor las organizaciones formales o informales facilitan la cooperación entre individuos “gracias a la interacción repetida, la formación de reputaciones y la existencia de instituciones informales, como el prestigio o el honor, que premian o castigan determinados comportamientos” (Vargas, 2001: 16). La forma en que el NI se ha encargado de estudiar las organizaciones, tanto formales como informales, da cabida al concepto de red social utilizada por los autores de capital social de las distintas aproximaciones.

El tercer elemento que nos interesa es el de la confianza. Ya se anotó que este es uno de los más problemáticos en la discusión de capital social; mientras que para unos autores este es fundamentalmente un valor que existe en ciertos grupos sociales, establecido por la tradición, la cultura o la historia, para otros es un cálculo racional. El NI trata de conciliar estas posiciones (aunque algunos autores como Granovetter [1985] critican esta aproximación por seguir manteniendo el énfasis en el actor racional).

Williamson (1993) por ejemplo, “distingue tres formas de confianza: calculada, institucionalizada y personal. La tercera es *casi irracional* y se limita a las relaciones entre familiares, amigos y parejas; la primera, según el mismo autor no merece el nombre de confianza y resulta del cálculo natural que hacen los actores antes de hacer una transacción. La que más interesa aquí es la segunda, que también surge del cálculo racional pero está condicionada por diversos aspectos de la cultura social y corporativa, la política, las regulaciones, la profesionalización y las redes. Así cuando un agente debe decidir si confía en otro o si abusa de la confianza que el otro había depositado en él o si rompe el compromiso, evalúa racionalmente los costos y beneficios de la decisión tomando en consideración las normas y sanciones sociales, las normas interiorizadas [Un ejemplo de Williamson citado por Vargas se refiere al

remordimiento que pueden llegar a sentir los individuos si se comportan de forma oportunista], la regulación formal existente, la pertenencia de ambos a una red o a una liga profesional, entre otros elementos” (Vargas, 2001: 17).

Así, hemos visto cómo los elementos fundamentales en el estudio de capital social, han sido también objeto de estudio permanente del NI. Por esto, partiendo de la consistencia que hemos encontrado en los trabajos de Elinor Ostrom sobre capital social, teniendo en cuenta que su obra es una exposición clara de NI y adhiriendo a la tesis de Germán Vargas Forero (2001), en esta investigación se van a tomar las premisas básicas de esta corriente teórica para enmarcar la definición y aplicación práctica del concepto de capital social.

Fukuyama, a pesar de las críticas que hace a la literatura sobre el orden espontáneo de los economistas, reconoce (en un artículo posterior al trabajo citado en el anterior apartado) en el trabajo de Elinor Ostrom, que se basa en más de 5000 estudios de caso, una buena y fundamentada explicación de las condiciones que se necesitan para salir de la “tragedia de los comunes”⁵ (Fukuyama, 2000:108). La siguiente es la lista de elementos que se deben tener en cuenta al analizar las posibilidades de existencia de capital social dentro de un grupo de personas, identificada por Ostrom (1990, citada en Fukuyama 2000:108), que a nuestro juicio, reúne los elementos básicos de todas las aproximaciones hasta ahora descritas:

- **Tamaño.** Se refiere al hecho que anota Mancur Olson de que entre más grande sea el grupo más alta es la posibilidad de que haya “*free-riders*” y menor la posibilidad de controlarlos. Esto tiene que ver con que la reputación deja de jugar un papel importante y ejercer el control sobre el comportamiento de los individuos se vuelve mucho más costoso.
- **Límites.** La cooperación se facilita cuando hay límites claros para los miembros del grupo. Es decir que no debe ser fácil la entrada y salida del grupo, y solamente quien está adentro se puede beneficiar de los bienes comunes (Fukuyama anota que por esta razón normalmente son más altas las tasas de criminalidad y bajas las de capital social en comunidades con mucha movilidad de personas).

⁵ Así se le llama a los problemas del gobierno de los bienes comunes.

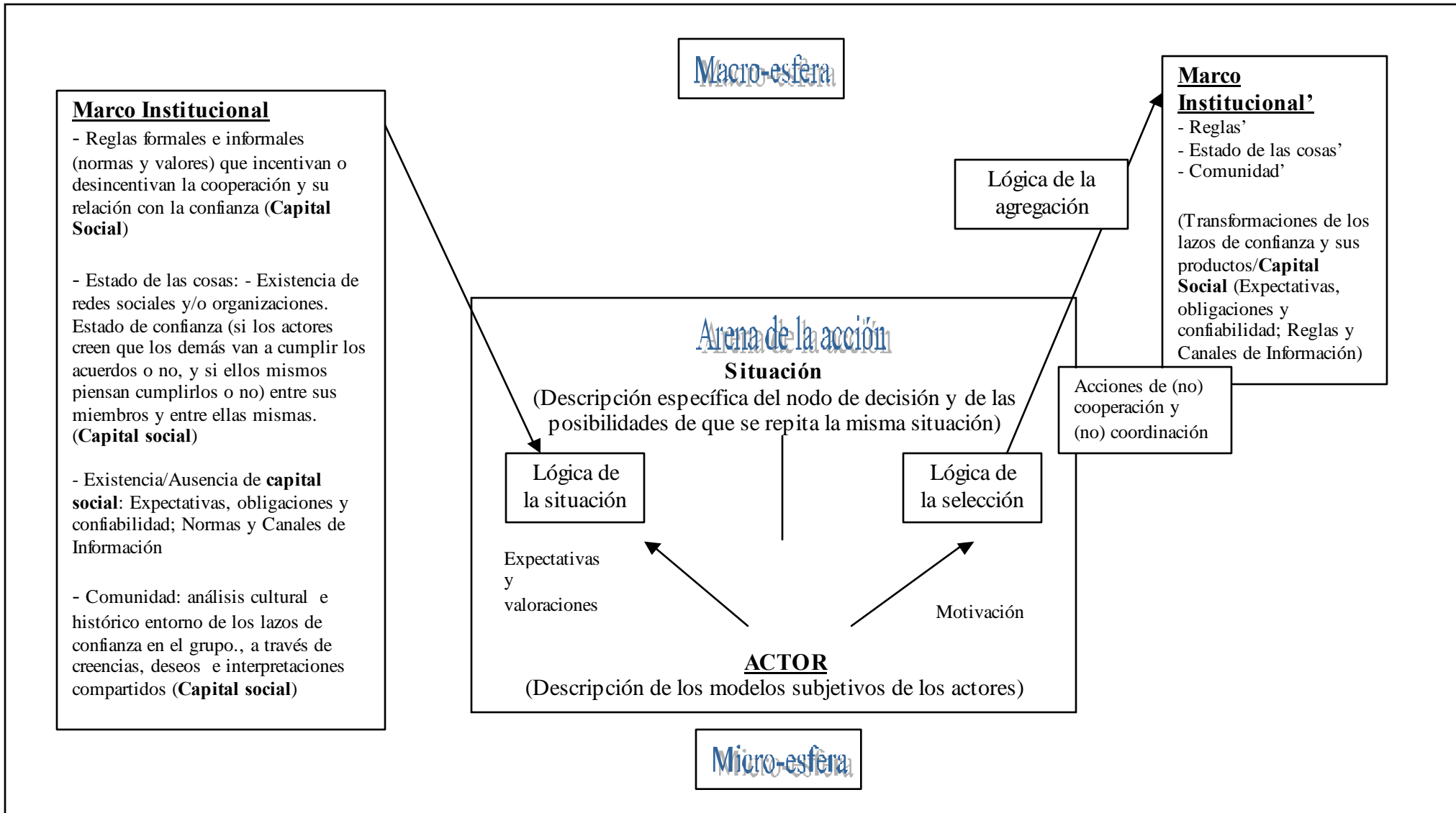
- **Interacción repetida (iteración).** Este es uno de los puntos más importantes, sobre todo desde la aproximación del actor racional, ya que, como vimos, es la única forma de salir del dilema del prisionero. Solamente en la medida en que exista la posibilidad de que los individuos vuelvan a encontrarse, la reputación entra a contar de manera relevante en el cálculo costo-beneficio.

- **Normas preestablecidas por una cultura común.** Es aquí en donde encontramos una clara aproximación neoinstitucionalista, que busca incorporar en el modelo clásico de la economía la importancia de las normas culturales (instituciones informales). Para Ostrom, para que se puedan establecer normas de cooperación, generalmente debe existir a priori un conjunto de normas que identifican a los individuos como parte de un mismo grupo reduciendo costos de transacción. Con esto se refiere a las normas que están en la cultura y que determinan cuestiones como el vocabulario, los gestos y los hábitos. Es más difícil crear nuevas normas de cooperación entre distintas culturas que dentro de una misma.

- **Poder y justicia.** Las normas culturalmente aceptadas por algunas comunidades, aunque sean acatadas pueden considerarse injustas por algunos grupos pertenecientes a esa mismo grupo social y/o cultural (ej. Esclavitud o machismo). Es decir que aunque los individuos las estén acatando, éstas no necesariamente son potenciales fuentes de capital social, ya que no necesariamente están en uso porque exista algún tipo de valoración compartida al respecto, sino porque hay actores dentro del grupo con más poder que obligan a los demás a seguirlas.

- **Persistencia de malas elecciones.** Las corrientes evolucionistas adoptadas muchas veces por la literatura económica arguyen que normas injustas, ineficientes o contra productivas tienden a desaparecer porque no le sirven a los intereses de los individuos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en muchos casos estas normas sobreviven durante generaciones debido a la fuerza de la tradición, la socialización y el ritual.

Como vemos desde la perspectiva de Ostrom, para estudiar los escenarios en donde puede ser posible la existencia o no de capital social, hay que tener en cuenta al ser humano como un actor racional que toma decisiones, pero en un contexto en donde las instituciones informales que se encuentran en su cultura o contexto social tienen un gran peso. Veamos entonces cómo podemos empezar a pensar un marco de análisis que de luces sobre el estado de capital social en un grupo de individuos:



Cuadro 6

El diagrama anterior nos indica qué es lo que debemos mirar al analizar si en un grupo de personas hay o no capital social y si sus decisiones y acciones tienden a fortalecerlo o debilitarlo. Es decir, estos son los elementos que se deben tener en cuenta antes y después de aplicar cualquier cambio institucional que pretenda generar o aumentar los niveles de capital social. Estos elementos deben ser el punto de partida del diseño de la línea de base y de la evaluación del componente de capital social de cualquier política pública.

Como se hace evidente en el diagrama, el capital social es tanto causa como consecuencia del intercambio social (Matiaske; citado en Marx, 2001:63). Como vimos en los capítulos anteriores el análisis debe partir de una descripción del contexto; en este caso nos interesa mirar especialmente si existen las condiciones para que se dé capital social y/o si éste ya existe y está en uso.

Primero, debemos establecer si hay capital social en alguna de sus formas. Debemos analizar los elementos de la estructura social, de la siguiente forma: 1) Analizar si hay **normas que incentivan la cooperación** (por ejemplo, en una ciudad, a pesar de que sea difícil hablar de una sola cultura, puede existir la norma generalizada de mirar mal a quien vote basura en la calle); 2) Analizar si **la cultura** en la que están los actores conlleva capital social (por ejemplo habría que analizar si es una cultura individualista, o si es “la cultura del más vivo”, o si es fundamentalmente comunitaria, o si la palabra se respeta por encima de todo, etc.); aquí es fundamental identificar cuáles son las creencias, deseos y formas de interpretación compartidas por toda la comunidad; 3) Analizar si **el estado de las cosas** es tal que entre los actores hay expectativas, obligaciones y confiabilidad. En este punto también es importante mirar si hay capital social en forma de flujos de información compartida (una entidad pública en donde existen mecanismos efectivos de rendición de cuentas, de suministro de información y de transparencia en general, puede llegar a tener una relación con capital social con los ciudadanos. Una relación de confianza, en la que, por ejemplo, no necesita incurrir en grandes costos para que éstos cumplan con las obligaciones que tienen con la entidad).

La existencia de capital social es un recurso que podemos empezar a tener en cuenta como parte de la motivación de los actores para tomar decisiones de cooperación o de no cooperación. Sin embargo, a este análisis debemos sumarle el de los modelos subjetivos del actor, señalado como parte fundamental del análisis neo institucional. Al indagar por las creencias y los deseos de los individuos se complementa al análisis sobre su función de utilidad que es la que lo motiva a cooperar o no.

De otro lado, también es posible evaluar las posibilidades que hay en la estructura social de que se de capital social. Para ello también debemos empezar por las normas. Como se anotó, para Ostrom, las normas que existen a priori y que reducen costos de transacción pueden facilitar la cooperación. La existencia de redes sociales (informales o formales) y el tipo de relación entre sus miembros. Estos dos elementos, junto con el cálculo racional del individuo (motivación) pueden llegar a generar confianza, según la definición de Williamson citada anteriormente. Así, entonces, podemos llegar a establecer si existen condiciones suficientes para la generación de capital social. Sin embargo, para evaluar si efectivamente hemos generado un nuevo escenario con capital social en uso, debemos en primer lugar analizar qué está produciendo o ahorrando a los actores; y en segundo lugar, analizar el vínculo entre este “producto” y los elementos mencionados en este punto como posibles generadores de capital social.

De esta forma, hemos establecido los elementos clave para determinar las posibilidades de existencia o no de capital social, o si ya existe y en qué forma. Sin embargo, no hemos hablado hasta este momento sobre la forma en que podemos medirlos. Las preguntas que trataremos de responder en los siguientes capítulos son: ¿cómo llevar a la práctica un análisis sobre capital social? y ¿cómo se debe medir el capital social en el marco de la implementación de políticas públicas?

IV. ¿Cómo medir capital social?

One of the greatest weaknesses of the concept of social capital is the absence of consensus on how to measure it. (Fukuyama, 2000: 299).

1. Formas de Capital Social

Más allá de un desacuerdo metodológico este problema del concepto de capital social tiene que ver con los desacuerdos en cuanto a su definición e interpretación. Dependiendo de cómo un autor entienda el capital social, bien sea por sus formas u orígenes, determina la manera de medirlo.

En este capítulo veremos las debilidades y fortalezas que tiene cada aproximación en este sentido y, acogiéndonos a la definición de capital social desarrollada por Coleman y a la metodología de análisis del neo institucionalismo, se propondrá una metodología de análisis lo más detallada posible. Para tal efecto, hemos tenido que recurrir a distintos autores; inclusive algunos que se encuentran ubicados en corrientes de pensamiento distintos a las escogidas para el desarrollo de las propuestas aquí planteada. Esto se debe sin embargo, a que si bien el marco de análisis utilizado por algunos de ellos es distinto al nuestro, es posible identificar variables o indicadores de algunos de elementos compartidos en los distintos marcos que son bastante útiles. De la misma forma es posible que haya autores con los que no estamos de acuerdo con algunos planteamientos (por ejemplo la fuerza determinante que le da Fukuyama a la cultura) y sí con otros (como la necesidad de medir la cohesión de las redes sociales).

Ya hemos explicado claramente en qué consisten los elementos que pueden llegar a generar capital social; ahora veamos cuáles pueden ser las formas en que éste se manifiesta.

Siguiendo a Coleman (1998: 165-169), para quien el capital social es una variedad de elementos que solamente puede definirse por su función, hay tres tipos de éste, es decir

que tiene tres formas de manifestarse. Cada uno de ellos señala aspectos de las organizaciones sociales que cumplen con la definición abstracta del concepto presentada anteriormente. De nuevo, aquí se intenta mostrar en qué forma se da el capital social en instancias particulares sin entrar a determinar cuál es el factor que lo origina (¿aspectos tradicionales de una sociedad? ¿interacciones iteradas del dilema del prisionero entre individuos racionales? o ¿eventos crítico en la historia de una sociedad?).

1. Obligaciones, expectativas y confiabilidad: esta es la forma más importante de capital social pues es el recurso más valioso para que las relaciones entre individuos sean cooperativas. Si A hace algo para B y confía en que B va a ser recíproco en el futuro, entonces, se establece una expectativa en A y una obligación en B. Donde existe una relación de este tipo se puede decir que hay capital social. En otros autores se identifica simplemente como confianza (Fukuyama, 2000: 194), sin embargo, el concepto global incluye aspectos como la reciprocidad y las obligaciones (Coleman, 1988: 166).

Esta forma de capital social depende de dos factores principales. En primer lugar, depende del nivel de confianza que exista entre los individuos. El término confianza es empleado aquí como una medida de la creencia en un individuo de que un favor que haga va a ser pagado en el futuro (reciprocidad), sin la necesidad de acudir a medidas coercitivas. Por lo tanto, la confianza se da en relaciones donde una persona es potencialmente libre de no corresponder el favor de la otra, pero donde corresponder es una buena opción (Gambeta, 2000: 278). De esta forma, el nivel de confianza que existe en los individuos de una sociedad establece el punto de partida para que se dé una relación de cooperación entre dos o más individuos. En una sociedad con un alto nivel de confianza el nivel de capital social va a ser mayor, ya que los individuos pueden contraer niveles mayores de obligaciones entre sí, aumentando el beneficio que la interacción cooperativa puede proveer.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, el nivel real de las obligaciones que tengan los individuos en una sociedad es un factor importante para la existencia de capital social. Depende del nivel de obligaciones contraídas (“endeudamiento”) que un

individuo esté dispuesto a colaborar mucho o poco con la organización a la que pertenece (Coleman, 1988: 167). Si todos los miembros de una organización están altamente obligados entre sí, el nivel de capital social del que dispone esa organización en el futuro va a ser mayor. No obstante, vale la pena recalcar que sin la existencia de un alto nivel de confianza el nivel de las obligaciones y, en general, la disponibilidad de los individuos a cooperar va a ser limitada.

Por otro lado, el capital social basado en la confianza, tiene la característica de establecer relaciones de reciprocidad de dos tipos (Putman, 1993: 172). En primer lugar están las relaciones de reciprocidad específica, en las cuales el recurso intercambiado tiene un carácter definido: “hoy te ayudo a recoger tu cosecha y mañana tu me ayudas a cosechar la mía”. En segundo lugar, están las relaciones de reciprocidad difusa, en las cuales el producto intercambiado no tiene un carácter específico: “Me ayudas a recoger mi cosecha y en el futuro yo te ayudaré con lo que sea que necesites”. La diferencia entre estos dos tipos de relación no radica en que se intercambie un recurso de menor valor por otro de un valor distinto, -lo cual generaría desconfianza- sino que deja el campo abierto para el tipo y el término del intercambio. Se dice que hay mayor capital social cuando las relaciones de reciprocidad en una organización son difusas, pues son más diversos los recursos posibles de la relación cooperativa.

2. Canales de información (Coleman, 1988: 168): bajo la suposición de que la información es un factor importante a la hora de proveer bases para la acción individual, y que obtener esa información implica ciertos costos, se dice que hay capital social cuando en una organización existen canales para compartir información. Además, si se tiene en cuenta que hoy en día es cada vez mayor la cantidad de información disponible, la cooperación en este sentido se vuelve aun más importante. Pero a diferencia del capital social en la forma de confianza, donde en algunos casos las relaciones de reciprocidad son difusas, el intercambio de información constituye una relación de reciprocidad específica: se intercambia información por información.

3. Normas: las reglas que constituyen formas de capital social se caracterizan por que no están inscritas como leyes y su sanción no esta determinada por una tercera instancia (Estado, Policía, etc.), es decir las instituciones informales. En el caso de las normas que constituyen capital social que son sancionadas es la misma red social u organización la que se encarga de ello. Por esta razón se dice que, aunque son una fuente importante de capital social, su continuidad y formación es muy frágil y casi siempre ocurre como un subproducto de otras actividades colectivas (Coleman, 1987: 156).

Se pueden distinguir dos tipos de normas que forman capital social, las arriba mencionadas que dependen de sanciones efectivas y las normas interiorizadas (Coleman, 1987: 152). Las sanciones efectivas para las normas sociales se producen por presión de la organización en la que funcionan; generalmente por pérdida de prestigio o exclusión de los beneficios que se derivan de ser miembro de la organización. En cambio, las normas interiorizadas, que constituyen formas más sólidas de capital social, son inculcadas en la niñez desde el núcleo familiar y no requieren de sanciones para ser cumplidas.

De esta forma podríamos decir que para saber si en una sociedad hay o no capital social, debemos observar la presencia de obligaciones, expectativas y confiabilidad (tiene que ver con el elemento de confianza, pero cuando la podemos observar en uso entre las personas –es decir diferenciándola con el concepto más etéreo de si las personas confían o no en los demás en general); canales de información (generados por las redes sociales) e instituciones informales. Sin embargo estas no son variables fáciles de medir.

Para Fukuyama existen, a grandes rasgos, dos corrientes en la medición de capital social, que centran su análisis en dos niveles distintos. La primera, donde es paradigmático el estudio de Puntnam sobre Italia, hace un análisis cuantitativo y cualitativo de las asociaciones cívicas en un país. La segunda, aplicada por autores como John Brehm y Wendy Rahn en *“Individual-Level Evidence of the Causes and Consequences of Social Capital”*, toma a los individuos que componen la sociedad como unidad de análisis de capital social. Es decir que la primera enfatiza el análisis en la estructura social y la segunda en los individuos.

2. Formas de medir capital social

i) “Medición objetiva”: desde las asociaciones presentes en una sociedad

En el trabajo de Robert Putnam (1993:90), a quien en parte se debe el auge del concepto, su interpretación de que el asociacionismo “es una precondition necesaria para el auto-gobierno efectivo” determina la manera en la cual se va a medir el capital social. La metodología y los indicadores de capital social en el trabajo de Putnam se centran en un análisis cuantitativo y cualitativo de las asociaciones cívicas voluntarias en un determinado país.

La justificación de tomar a las organizaciones cívicas como indicador clave para medir capital social parte de una interpretación Tocquevilleina de la sociedad democrática. La capacidad de formar asociaciones de todos los tipos, más allá de los intereses económicos, es tomada como “el arte de perseguir los objetos de deseos comunes y han aplicado esta técnica [de formar asociaciones] al mayor número de propósitos” (Tocqueville, ([1840]1945:3).

Por lo tanto, para esta línea de pensamiento, las asociaciones cívicas tienen un efecto poderoso sobre la estabilidad de los gobiernos democráticos. Su efecto es doble, internamente, las asociaciones inculcan en sus participantes un tipo de cultura de la participación y cooperación colectiva. En este punto, además de Tocqueville, Putnam trae a colación evidencia de las Encuesta de Cultura Cívica de cinco países que mostraban que los miembros de las asociaciones tenían una mayor sofisticación política, confianza social, participación política y “competencia cívica subjetiva”. En segunda instancia, las asociaciones cívicas tienen un efecto externo en lo que se define como “articulación de intereses”. Según este punto de vista una red densa de asociaciones hace que los puntos de vista y los intereses que se persiguen colectivamente tomen formas más claras,

tendiendo una mayor efectividad a la hora de ser integradas a las políticas públicas de los gobiernos.

Tomar las asociaciones cívicas voluntarias como punto de partida para una medición de capital social, más allá de la controversia que ha suscitado, descansa sobre la lógica de que estas asociaciones tienen amplios efectos en la sociedad y el gobierno, tanto en la educación y formación de individuos políticos como en la articulación de los intereses de éstos frente a los gobiernos. De este modo el compromiso cívico se toma como un indicador empírico de capital social, tal como explica Putnam en *Turning in Turning out: The Strange Disappearance of Social Capital in America* (1995). Putnam utilizó una encuesta realizada en EEUU (General Social Survey, 1972-1994) para hacer sus análisis sobre la relación ente la membresía a grupos y el compromiso cívico; esta última variable se construye, según esta encuesta, a partir de preguntas relacionadas con si las personas 1) han o no votado en las elecciones pasadas; 2) Confían o no en la mayoría de las personas; y 3) leen o no el periódico diariamente:

Social capital, in short, refers to social connections and the attendant norms and trust, who benefits from these connections, norms, and trust- the individual, the wider community, or some faction within the community- must be determined empirically, not definitionally (Putnam, 1995: 538)

No deja de ser cierto, sin embargo, que la presunción de que el estudio de las asociaciones cívicas como indicadores de capital social es una posición teórica:

The theory of social capital presumes that, generally speaking, the more we connect with other people, the more we trust them, and vice versa (1995, 538)

Una de las ventajas de medir capital social a partir de las asociaciones cívicas de una región, o país, es que se pueden obtener datos objetivos tales como el número y el tamaño de las asociaciones. De esta manera se compone una función que es posible aplicar universalmente para obtener una medición comparable con otras regiones o países. Sin embargo, hay otros elementos propios de las asociaciones colectivas de gran importancia

que no se puede obtener cuantitativamente, por ejemplo el nivel de cohesión de una asociación en particular. Esta es una variable que solamente se puede medir a través de un observador que registre el tipo de relación que tienen los miembros de la organización.

Este punto es muy importante y a raíz del estudio de Putnam, muchos investigadores y administradores públicos han interpretado la medición de capital social como una reducción a contar el número de asociaciones que hay en el grupo social que se esté examinando. No es posible inferir de ninguno de los autores que hemos citado, que el capital social se pueda medir solamente contando el número y el tamaño de las asociaciones. Si bien estas variables pueden producir capital social, lo importante en analizar el tipo de relación que se da entre los miembros de las asociaciones y entre las asociaciones mismas para poder argumentar la existencia o no de capital social en dichas relaciones; con este queremos decir que no basta con el análisis cuantitativo de las asociaciones y que es necesario un análisis cualitativo (que además, como veremos, debe incluir el análisis de las subjetividades de sus miembros).

Por ejemplo, en un estudio realizado por Maria Mercedes Cuellar sobre capital social en Colombia, en el que se “identifican situaciones de asociatividad y para cada una hace un análisis de la confianza”, se encontró “una paradoja en el comportamiento de los colombianos: se asocian pero no confían entre sí [...] Observa con alarma que 'quienes más participan en actividades asociativas tengan menos predisposición al respeto por las normas y sean precisamente quienes se ven más afectados por la criminalidad y las infracciones o disputas [...]’” (Economía Colombiana, 2005: 4)

Es por esto que, la función final para medir capital social queda compuesta de una variedad de elementos cuantitativos y cualitativos que se mezclan en el resultado final. Fukuyama (2000) identifica cuatro factores básicos que hay que tener en cuenta a la hora de medir el capital social a partir de asociaciones cívicas:

1. Número de asociaciones (t) y el número de miembros que las componen (n). Ambas medidas son importantes para medir capital social en una sociedad. A pesar de que a primera vista parezcan sencillas e in controversiales, la precisión en esta primera etapa no es fácil de lograr. Aunque existen censos del número de asociaciones cívicas registradas o con una personería jurídica, hay muchas asociaciones que quedarían fuera de un conteo típico por no estar registradas (se trata de redes sociales que pueden estar conformadas informalmente). En esta lista se pueden contar las asociaciones informales, sociedades secretas, familias, etc. Vale la pena recordar que para que haya capital social no es necesaria una organización formal, con que exista cooperación y reciprocidad en las acciones de un grupo de personas encaminadas a un objeto en común es posible hablar de capital social.⁶

La variable del número de personas que componen una asociación (n) es crucial porque determina el tipo de objetivo que puede lograr el grupo. No es igual una familia de cuatro miembros que una asociación de fútbol de mil miembros. Por lo tanto, es la suma de n y t la que determina, en esta primera fase, la “cantidad” de capital social, es decir, que una sociedad que tiene t20 de n4 tiene el mismo capital social que otra sociedad con t4 de n20. Fukuyama aclara que la relación entre t y n no es inversamente proporcional. Es decir, que no es cierto que entre más numerosos sean los grupos menos miembros vayan a tener. Aunque parece plausible que entre más personas tenga un grupo, hay menos miembros disponibles para formar asociaciones nuevas, Fukuyama aclara que una persona puede estar vinculada a varios grupos a la vez, por lo que la inversión no es válida.

2. La cohesión interna de las asociaciones varía de un grupo a otro y con ella el nivel de acción colectiva que son capaces de impulsar. Pero, a diferencia de la cantidad y el tamaño de los grupos no se puede medir cuantitativamente, sin embargo, es una cualidad crítica que incrementa el capital social que estas asociaciones pueden producir. Una

⁶ Recordemos que en la definición de Coleman de los elementos necesarios para que haya capital social no se habla de organizaciones o asociaciones sino de red social; según este autor, **las redes sociales** son las relaciones entre dos o más personas que se sostienen por la interacción repetida y por la comunicación.

asociación de padrinos de huérfanos que gira un cheque anual para financiar a un niño que conoce por una foto, no importa que tan grande sea, no tiene un nivel de cohesión que permita la persecución de una acción colectiva diferente a apadrinar a huérfanos desconocidos⁷. Putnam distingue estas asociaciones como “asociaciones de membresía” cuyo único vínculo puede explicarse por estar en una base de datos. En cambio, una asociación de madres que se turnan el cuidado de los hijos, que están en contacto directo frecuentemente y que se confían grandes responsabilidades (los hijos), tiene un nivel de cohesión que, más allá del tamaño de la asociación, puede servir para objetivos totalmente distintos al cuidado de los hijos. Como vemos la cohesión está ligada con los niveles de comunicación entre los miembros de las redes sociales. Para encontrar el coeficiente de cohesión interna de una asociación, Fukuyama propone un observador externo al grupo que identifique el tipo de actividades de los grupos, la dificultad de los objetivos que puede lograr y su cohesión en situaciones de estrés. Esto quiere decir que este indicador debe medirse de manera cualitativa.

3. Como ya se ha dicho, el capital social es muy sensible a las externalidades tanto positivas como negativas. Entre los factores externos positivos que ayudan a la creación de capital social Fukuyama menciona la confianza⁸ (recordemos que la confianza en sí no es capital social, aunque pueda verse como una condición necesaria para su existencia. Este tema lo desarrollan diversos autores en el marco de la discusión entre las formas, condiciones y orígenes del capital social).

La idea general es que hay condiciones externas a las asociaciones que afectan el capital social que éstas pueden producir. En una sociedad donde hay condiciones previas de confianza las asociaciones tendrán un potencial mayor de crear capital social y viceversa.

⁷ Aquí es muy importante tener en cuenta que el hecho de haber definido al capital social como un capital, implica precisamente que exista cuando una red social le sirve a sus miembros para cosas distintas al propósito común que la originó. En esto radica la presencia de este tipo de capital.

⁸ Vale la pena aclarar que si bien estamos de acuerdo con Fukuyama en que la confianza es una condición necesaria para la existencia de capital social, en el marco teórico de esta investigación hemos criticado la utilidad del concepto tal y como él lo define y, en cambio, hemos acogido la definición de *confianza institucional* de Williamson.

4. El último factor que completa la función de capital social producto de asociaciones colectivas, es la manera en que los grupos se relacionan con personas y grupos externos. Este factor puede interpretarse como una externalidad más, pero es especial porque determina la capacidad del grupo de relacionarse con el mundo exterior sin tener en cuenta la cohesión interna. De hecho, es posible que una fuerte cohesión interna y unos buenos lazos de confianza entre sí representen un capital social negativo. Un ejemplo claro es el Ku Klux Klan, que forma una asociación ejemplar según todos los parámetros anteriores (tamaño, número, cohesión, confianza) basado en el objetivo común de discriminar a etnias y personas externas a la asociación.

Para Fukuyama: “As this exercise indicates, producing anything like a believable census of a society’s stock of social capital is nearly an impossible task, since it involves multiplying numbers that are either subjectively estimated or simply nonexistent” (Fukuyama, 2000: 302).

Aunque en un principio parece que la idea de tomar las asociaciones cívicas como un indicador de capital social podía ser útil porque supuestamente da la posibilidad de obtener datos concretos y objetivos, pronto se vuelve crítico para el modelo incorporar aspectos difícilmente cuantificables como cohesión interna y externalidades como confianza. Es muy difícil en la práctica combinar estos dos tipos de información a través de una metodología cuantitativa para construir una función confiable de capital social. La necesidad de un observador subjetivo no es en sí reprochable, pero el asunto se complica cuando los datos cuantitativos del tamaño y número de organizaciones sociales se mezclan con factores que no se pueden medir a través de una metodología cuantitativa como la confianza y el comportamiento con los extraños al grupo para lograr una función del capital social. Por esto, como se verá, se propone un marco de análisis amplio que permita incorporar a través del análisis cualitativo estos dos tipos de indicadores.

Por último cabe preguntarse hipotéticamente ¿si la función de capital social de Putnam fuera perfecta mediría en realidad el capital social? ¿Son las asociaciones cívicas el mejor y único barómetro de capital social? El punto no está en decir si lo son o no, sino en notar

que dependiendo de una decisión teórica previa acerca de en dónde se manifiesta el capital social o cuál es la unidad de análisis mas apropiada, es que se establecen los indicadores para medirlo.

ii) “Medición subjetiva”: desde los individuos

En la aproximación de Putnam las asociaciones son el punto de partida porque dan cuenta tanto del comportamiento individual como de la relación del capital social con el funcionamiento de la democracia; educan a los individuos con una cultura de confianza y participación, y suavizan los mecanismos institucionales de los Estados para gobernar a los ciudadanos.

Desde otra perspectiva, John Brehm y Wendy Rahn en “Individual-Level Evidence of the Causes and Consequences of Social Capital” (1997) argumentan que el punto de medición puede arrancar desde un lugar alternativo a la asociación cívica.

Although Putnam (1993) and Coleman (1990) intend the concept of social capital to refer to a property of aggregate communities such that frequent participation by a community leads to a tight web of social interactions and a greater trust in one another, we argue that the same effects should also be observable in individuals in those communities. It is not, after all, a “community” that participates or builds trust, but the people who compose that community who belong to civic organization and acquire positive feelings towards others. (Brehm y Rahn, 1997: 1003)

Brehm y Rahn proponen un modelo de medición de valores como base para identificar el capital social en una sociedad. Utilizando la base de datos de la General Social Surveys del 1972 al 1994 (la misma que utilizó Putnam) separan tres ámbitos de la conducta de los individuos para hacer correlaciones e identificar capital social: Compromiso cívico, confianza interpersonal y confianza en el Estado. La parte fuerte de su tesis es que hay una fuerte relación recíproca entre compromiso cívico y confianza interpersonal en la creación de capital social.

The model we develop in this article pivots around our argument that the phenomenon of social capital manifests itself in individuals as a tight reciprocal relationship between levels of civic engagement and interpersonal trust (Brehm y Rahn, 1997: 1001)

Además de los tres ámbitos mencionados en el artículo se tienen en cuenta algunas variables externas que pueden afectar las mediciones, tales como la raza de la persona, si ha sido víctima de un robo, etc. En estos casos las medidas de confianza se ven afectadas negativamente a nivel de los individuos.

Más allá de si su tesis es acertada, el trabajo de Behm y Rahn sirve como ejemplo para mostrar cómo una investigación de medición de capital social escoge los indicadores basado en una interpretación del concepto que lleva a escoger una u otra unidad de análisis.

We take the reciprocal relationship between civic engagement and interpersonal trust as the most direct representation of the social capital idea. Civic engagement and interpersonal trust are positively related to one another (Brehm y Rahn, 1997: 1014).

La medición de Rahn y Behm no excluye la de Putnam, y el ánimo crítico del artículo se basa simplemente en que son sobre todo los individuos los potenciales creadores del capital social y que, por lo tanto, también en ellos se puede encontrar un punto de medición (aunque está claro que para que haya capital social como tal, se necesita por lo menos la relación entre dos individuos).

Metodológicamente, vale la pena anotar que el sistema de encuestas telefónicas (la metodología utilizada por la *General Social Surveys*), tiene limitaciones. Fukuyama dice que los resultados son relativos a cómo está redactada la pregunta, el estado de ánimo de quién responde y a la persona que conduce el cuestionario. Si de alguna manera la crítica a la función de capital social de Putnam se basa en que sea exclusivamente cuantitativa, la crítica a esta aproximación puede ser la de que intenta englobar esos factores en un marco semántico, donde se remplazan los números por el lenguaje.

De todas maneras es valioso el método de correlacionar indicadores que se encuentran en los individuos para identificar el capital social. De esta manera Rahn y Behm esperan encontrar –al igual que Putnam- que las personas en asociaciones cívicas tengan buenos niveles de confianza interpersonal y confianza en el estado.

Para nosotros resulta valioso el hecho de utilizar a los individuos como unidad de análisis, pues como vimos estos son una de las que vamos a utilizar al acoger un marco neo institucional. En este sentido, la metodología utilizada por estos autores puede ser útil para un análisis como el que se está proponiendo para efecto de indagar sobre las percepciones, deseos y creencias de los individuos en relación con la situación que se esté analizando (por ejemplo la relación entre el Estado y la ciudadanía); sin embargo, no estamos de acuerdo con que el capital social se pueda medir solamente en los individuos. Por un lado este está presente en las relaciones entre individuos, no en los individuos mismos; y por el otro la única forma de medirlo es en función de lo que produce; solamente podemos “ver” el capital social cuando está en uso, es decir en las relaciones entre individuos y su impacto sobre el contexto.

iii) La investigación de John Sudarsky

John Sudarsky es quizá el autor más reconocido en Colombia en el tema de capital social. Su trabajo, “El capital social de Colombia” (2001), sigue la línea trazada por investigadores como Putnam en tanto que centra la medición de capital social en indicadores de compromiso cívico, sin embargo, metodológicamente se aproxima a la tarea utilizando encuestas individuales según el modelo de la WVS (Encuesta mundial de valores) y la tabla de valores de Inglehart.

Es a partir de la comparación de resultados en los individuos como portadores para distintas regiones y épocas que se establecerá una medición sobre las cuales a través de distintas intervenciones, por ejemplo, el desarrollo de la política establecida por en el documento Conpes de Participación (1995), se verá la evolución del Capital Social (Sudarsky, 2001: 56)

La idea es por un lado, sostener la relación causal que establece Putnam entre la participación en asociaciones cívicas, la confianza interpersonal y el desarrollo institucional, y por el otro, llegar a un indicador de capital social que permita comparar la cantidad de capital social que hay en las distintas regiones del país y en relación con otros países. Sin embargo, tomando las características propias de la situación local colombiana, Sudarsky amplía el marco de su medición al encontrar distintos tipos de formaciones sociales en Colombia.

Esta simplificación que se refleja en la Encuesta Mundial de Valores, hace necesario modificarla para la aplicación en países como Colombia en los que coexisten la variedad de estadios de modernización. Inglehart coloca en una misma categoría una multiplicidad de procesos que es necesario diferenciar, especialmente cuando muchas comunidades mantienen la esperanza de sostener su coherencia interna y no perder su identidad en el proceso de desarrollo (Sudarsky, 2001: 50).

Este es el aporte verdaderamente original de Sudarsky a la medición de capital social en Colombia. Conciente de que los modelos de Inglehart y Putnam hacen sus mediciones en sociedades más desarrolladas, o al menos sin las particularidades multiculturales de la sociedad colombiana Sudarsky distingue distintas formas de ver la evolución del capital social.

En la Encuesta Mundial de Valores se mide el capital social en países desarrollados utilizando indicadores que se apropian a las fases postmateriales en las que se encuentran esas sociedades. Es decir que lo que se mira y pregunta en las encuestas deja de concentrarse tanto en cómo las asociaciones enfrentan o se utilizan para subsanar las necesidades básicas (materiales) y pone el énfasis en cómo estas contribuyen a los valores postmateriales de bienestar (como desarrollo de los objetivos de vida, posibilidad de desarrollo personal, capacidad empresarial, etc.). El modelo de la Encuesta Mundial de Valores aplicado a países con fases iniciales de desarrollo intenta cobijarlos en una fase “comunal” que “con el surgimiento de la necesidad del logro, llega a un estadio más alto de desarrollo económico, luego del cual surge eventualmente la sociedad postmaterial.” (Sudarsky, 2001: 50).

De alguna forma el modelo de Inglehart pretende que el capital social aumente en cuanto las sociedades y sus individuos se educan en la cultura del logro y se adentran en la fase postmaterial. No obstante, teniendo en cuenta que Colombia es un país donde no hay una transición completa de una demografía agraria a una urbana (al menos no culturalmente) y donde coexisten formas de organización social tradicionales que definen de forma distinta sus objetivos como sociedad, la simplificación de Inglehart, según Sudarsky, es inconveniente si se espera tener una noción comprensiva del tipo de capital social que existe en el país.

Para conceptualizar la diversidad en las formaciones sociales de Colombia Sudarsky distingue dos ejes: Individualismo y comunidad; cada uno dividido a su vez en dos: el primero en familista y de *logro*, y el segundo en comunal (*gemeinschaft*) y asociación (*Gesellschaft/sociedad civil*). (Ver tabla 3.1 en Sudarsky, 2001: 52). El eje de individualismo distingue dos visiones del individualismo sin tener en cuenta su relación con el tipo de comunidad en la que tiene lugar y el de comunidad distingue entre sociedades pre-modernas y modernas. De este modo el individualismo positivo se caracteriza, por ejemplo, por una alta capacidad empresarial, interés en la ganancia personal y una actitud marcada de Logro. En el eje conceptual de comunidad se tienen en cuenta aspectos como el intercambio social del trabajo, el consumo ritual de excedentes y la solidaridad mecánica. Al entremezclar ambos ejes, con sus aspectos positivos y negativos se obtiene una caracterización de cuatro tipos de formas sociales donde la combinación correspondiente de Individualismo y Comunidad determinan los tipos de valores identificables según el tipo de sociedad.

Este es un análisis propio de aproximaciones como la de Putnam, que encuentran el origen del capital social en largos procesos históricos de desarrollo de las sociedades. En efecto, Sudarsky anota que Putnam hace un análisis dentro del rango *Familista* a *Asociación*, dejando por fuera otras formas de desarrollo social como el rango *Logro* a *Asociación*, que según Sudarsky se puede comprar con los cambios que se han intentado introducir en Bogotá a través de las políticas para el fomento de la solidaridad ciudadana.

Si bien el marco teórico de esta investigación, en comparación con el trabajo de Sudarsky, le da más importancia al nivel micro, en donde el individuo y sus decisiones son la clave para el cambio social, la forma en que Sudarsky identifica la forma social de un grupo, nos va a servir de guía para la identificación de las variables que sirven para describir la comunidad en la que está inmersa la arena de la acción que estemos analizando.

En últimas, aunque aquí podríamos retomar la discusión sobre el origen del capital social entre los paradigmas sociológico y económico, lo que nos interesa rescatar es que esta tipología sirve para diferenciar las posibles variables de las funciones de utilidad de los individuos (el valor que se le da en una comunidad al tiempo libre puede variar según su tipo; por eso en algunas partes éste puede ser un buen indicador de que hay capital social que está haciendo posible el mejor aprovechamiento del tiempo libre. Sin embargo, el que en otra comunidad no encontremos buen aprovechamiento de tiempo libre, no quiere decir necesariamente que esto indique ausencia de capital social) Sudarsky, al alejarse de la encuesta universal propuesta por Inglehart, está, de alguna manera, defendiendo el argumento neo institucional de que los individuos tienen motivaciones distintas según el contexto en el que se encuentren (y, para nosotros, también según otro tipo de variables del nivel individual).

También son útiles las preguntas que utiliza Sudarsky para indagar sobre la valoración que hacen los individuos de sus relaciones con los demás. Estas se utilizarán para analizar los modelos subjetivos de los actores entorno de la situación que se esté estudiando.

En el siguiente numeral utilizaremos algunas de las variables e indicadores utilizadas por Sudarsky. Sin embargo es importante aclarar que la interpretación que proponemos es distinta, así como lo que representan en el marco analítico. En efecto, el estudio de Sudarsky, a pesar de ofrecer unos resultados importantes en cuando algunas tendencias relacionadas con niveles de confianza entre las personas y entre los ciudadanos y el Estado, la participación o el papel de los medios de comunicación, deja grandes dudas

sobre su coherencia teórica. Es difícil, por ejemplo, encontrar la definición de capital social tanto a nivel teórico como operativo; se habla, en un principio de la existencia de distintos tipos de capital social para cada tipo de formación social, que en la parte estadística quedan reducidos a un mismo indicador numérico sin ninguna explicación sobre cómo se llega a comparar el uno con el otro. Así mismo, se encuentra en esta investigación una debilidad típica de los estudios de capital social: la confusión entre los elementos que permiten su generación y existencia, y los indicadores mismos de capital social.

Y, finalmente, como hemos venido diciendo, no estamos de acuerdo en que el capital social se pueda medir a través de indicadores cuantitativos exclusivamente. La medición de este concepto, por su propia naturaleza, debe contener un análisis cualitativo.

3. La importancia de la línea de base

3.1 Desde el concepto de capital social

El capital social no es algo que podamos medir como medimos el dinero que tenemos en el banco, la inversión que hicimos en finca raíz o la cantidad de cabezas de ganado que tenemos en la finca. No es ese tipo de capital. Como se dijo en la primera parte de este documento, el capital social es aún más abstracto que el capital humano; de éste último podemos diseñar indicadores relacionados, por ejemplo, con el número de años de estudio y aún así, es difícil hacer una ecuación que nos resuelva de manera universal qué tanto capital tiene una persona que solamente ha estudiado los años básicos o una que tiene varios títulos de educación superior. El capital social es aún más difícil de cuantificar por que involucra una variedad de elementos que, en primer lugar, no son siempre los mismos: mientras que en un grupo el elemento que determina la existencia de capital social pueden ser las normas de confianza arraigadas en el tipo de cultura, en otro puede ser el hecho de ser un grupo pequeño con grandes probabilidades de iteración: ¿cómo haríamos entonces para establecer exactamente cuál de los dos grupos tiene una mayor cantidad de capital social?

Además, este se define por su función, por aquello que produce. Y aquello que produce debe ser valorado por los miembros de la red en donde se ubica este capital. Entonces, cómo podríamos medir y comparar a un pequeño grupo de vecinos organizado con comités de vigilancia que hacen que haya seguridad en el barrio (y en dónde, por ejemplo, todas las señoras son paranoicas y le dan un altísimo valor a la seguridad) con un país en donde se le da un alto valor a la transparencia de los medios de comunicación y por lo tanto, se ha generado una cultura de control social hacia los mismos: ¿cuál de estos dos grupos tiene mayor capital social? En términos de Lee J. Alston (1996), ¿suenan esta comparación como algo razonable?

No estamos argumentando la invalidez científica del concepto de capital social. Pero, sí creemos que su naturaleza implica dejar de lado algunas pretensiones de las ciencias conocidas como puras e introducirnos en otro tipo de metodologías y argumentaciones igualmente válidas. Siguiendo el modelo de análisis del NI, defendemos la idea de que el análisis sobre la existencia, ausencia y generación de capital social debe ser contextualizado. Debe describir la estructura social que se está estudiando, establecer si existen o no la condiciones para que pueda darse el capital social y debe definir sus indicadores en función de dicho contexto. Alston hace una defensa de los estudios cualitativos cuando se trata de hacer análisis desde el NI, que resulta pertinente:

Frequently, quantitative measures of the causes and consequences of institutional change are simply not available; even when they are available, better evidence may come from the qualitative historical record [...] Indeed, one way to assess much evidence is to stop and ask, Is the argument logically consistent and does the evidence seem reasonable? (Alston, 1996:30)

Para analizar el estado del capital social en un grupo de personas es necesario entonces, en primer lugar establecer si existen las condiciones para que éste exista. Haciendo una asimilación de algunos de los planteamientos de Sudarsky (2001) podríamos argumentar incluso, que en Colombia esto es especialmente importante, ya que podemos encontrar grupos que corresponden a formas sociales (según la tipología de este autor) completamente distintas. Y si se trata de diseñar arreglos institucionales que modifiquen

la estructura social en términos del aprovechamiento de este tipo de capital, este primer paso significa la necesidad de diseñar una línea de base previa a la intervención.

3.2 Desde la gestión pública: la línea de base es la primera evaluación para la evaluación

Diseñar una línea de base cuando se va a intervenir la estructura institucional desde la gestión pública, forma parte de la tarea de evaluar, que tienen permanentemente los administradores públicos. La evaluación implica en general valorar algo, es decir: emitir un juicio de valor. Cuando se habla de evaluar la gestión pública se trata de darle un valor, ya sea positivo o negativo, a las decisiones que se toman en el sector público, la forma en que se llevan a cabo programas y proyectos, los resultados de los mismos y la capacidad de incorporar estos insumos en decisiones y acciones futuras.

La evaluación de la gestión pública puede verse también como una herramienta importante para mejorar los niveles de gobernabilidad. Según Andrés Felipe Muñoz, la gobernabilidad, entendida como “la capacidad de una comunidad política para desarrollar equilibrios virtuosos (o por lo menos razonablemente estables) entre los sistemas económico, político y cultural, que permitan a su vez conducir con relativa armonía los asuntos públicos” (Leonardo Curzio Gutiérrez, citado por Muñoz, 2004: 2), se fortalece con buenos sistemas de evaluación ya que éstos transforman la gerencia pública a través de información de resultados, incentivando una mayor rendición de cuentas y promoviendo una mayor participación ciudadana.

Muñoz, quien cita el primer informe de la “Propuesta de esquema de seguimiento y evaluación de la gestión pública de las ciudades” de Fabio Velásquez publicado en Cali 1996, afirma que evaluar la gestión pública significa recolectar información, analizarla e informar sistemáticamente sobre los resultados obtenidos.

En este mismo sentido Evert Vedung dice que evaluar implica mirar hacia atrás para mejorar en adelante. El rol específico de la evaluación es recolectar y valorar sistemáticamente la información sobre los resultados (*outcomes* y *outputs*) producidos por la intervención y la capacidad administrativa de hacer los ajustes necesarios o decisiones más racionales en el futuro (Vadung, 2000: 15).

Evaluar es entonces recolectar información sobre algo (hechos, proyectos, políticas, acciones, conocimientos, actitudes, etc.) que ya existe de alguna forma (“mirar hacia atrás”), analizarla, valorarla y darlo a conocer para que se tenga en cuenta en el futuro. De esta forma se busca tener control sobre el objeto de la evaluación y los hechos o acciones futuras relacionadas con el mismo, es decir poder moldearlos u orientarlos en el futuro.

Los procesos de evaluación tiene un momento de *verificación* en el que se compara “lo ejecutado con lo programado para establecer si hay desviaciones y adoptar las medidas correctivas que mantengan la acción dentro de los límites previstos” (SHD, 2004: 4). Así mismo, hay un momento de *aprendizaje* que sirve para “investigar las causas de las desviaciones, identificar diversas alternativas de acción, mantener un registro histórico que posibilite una visión evolutiva de los resultados, intentado con ello, hacer efectivo el ciclo de gerencia, puesto que convierte la planeación en objeto de crítica mediante la confrontación de sus premisas y sus criterios de actuación, con los hechos observados durante la ejecución” (SHD, 2004: 4).

Evaluación en la actualidad: evaluación por resultados

Durante las últimas dos décadas se ha despertado un especial interés por evaluar la gestión pública, para que los ciudadanos puedan, de forma más efectiva, llevar a cabo procesos de rendición de cuentas, fomentando, paralelamente, mayores niveles de transparencia en el sector público (Rist, 2001: 1). Es en este sentido que se empieza a hablar de evaluación por resultados: Si un gobierno se compromete a entregar ciertos resultados a los ciudadanos, es claro que éste debe (y desde el punto de vista político tiene que), de alguna forma, mostrar evidencia sobre los mismos (Rist, 2001: 2).

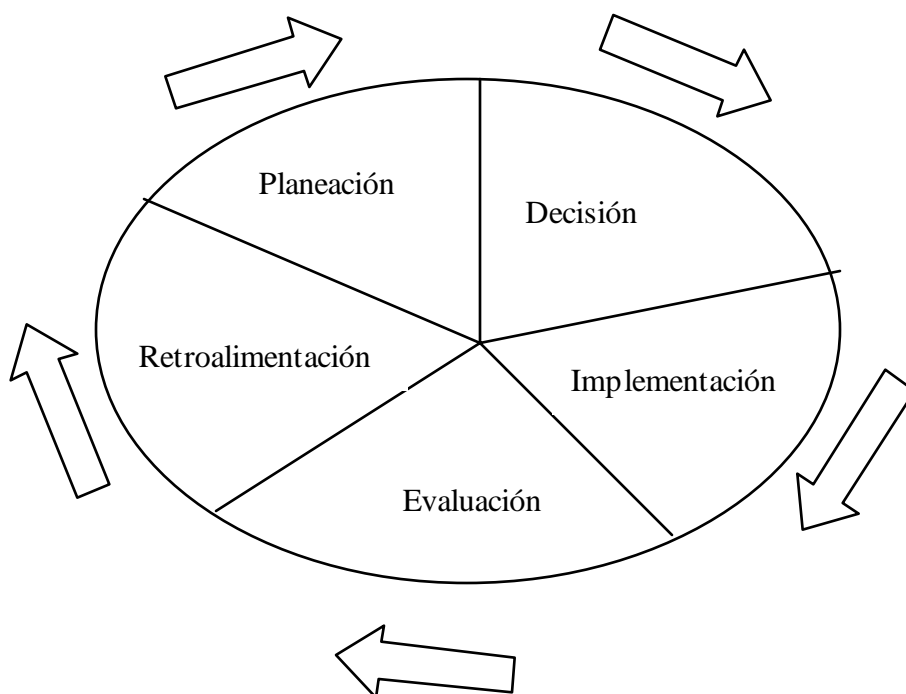
En el caso de la evaluación por resultados se busca que quien desarrolla políticas, programas o proyectos tenga en cuenta resultados ex-post en la definición de objetivos ex-ante, generando información que retroalimente el diseño de políticas y mejorando el proceso de toma de decisiones y de asignación de recursos (Muñoz, 2004: 1).

Según Andrés Felipe Muñoz las evaluaciones pueden clasificarse de la siguiente forma:

- **Evaluaciones ex ante**, cuyo objetivo es prever la efectividad de una política, programa o proyecto, con el fin de determinar su viabilidad.
- **Evaluaciones intermedias o formativas**, que se llevan a cabo durante el desarrollo de la política, programa o proyecto. Estas evaluaciones pretenden apoyar y mejorar el manejo, la implementación y el desarrollo de lo que se ha venido evaluando.
- **Evaluaciones sumativas**, que son evaluaciones ex post, cuyo objetivo es estudiar la efectividad de una política, programa o proyecto y juzgar su valor. Estas evaluaciones deben responder sobre el logro de objetivos y la relevancia general de lo evaluado.

Sin embargo, teniendo en cuenta lo que se ha dicho sobre los propósitos de la evaluación en el paradigma de la evaluación por resultados a la gestión pública, y los siguientes modelos presentados por Evert Vedung, es posible afirmar que la implementación de políticas públicas debe ser un ciclo de permanente retroalimentación en el que una misma evaluación cumple las funciones de los tipos mencionados. Así, una evaluación sumativa debe ser el insumo de futuras decisiones, es decir que debe cumplir el papel de una evaluación ex-ante. Veamos pues los modelos de Vedung que dan claridad sobre este punto:

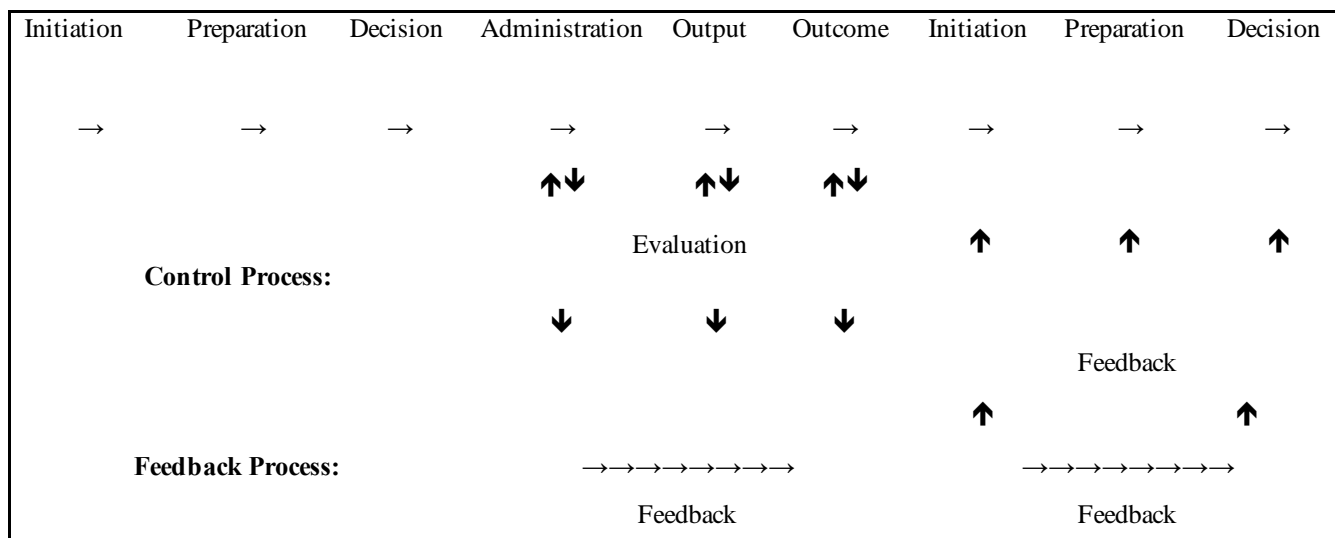
Spinning Top Model:



Este modelo, si bien nos brinda una visión ideal del papel que debe jugar la evaluación, como lo apunta Vedung en su libro, plantea un ciclo que difícilmente se ajusta a la realidad de la implementación de las políticas públicas; sin embargo, esta sencilla forma de ver la relación entre la planeación, la toma de decisiones, la implementación de políticas, programas o proyectos, la evaluación de los mismos y la retroalimentación que se debe dar a partir de esta en un nuevo momento de planeación, debe ser el punto de partida de cualquier planteamiento de evaluación que se sugiera hoy en día en contraposición con las evaluaciones ex-post.

El siguiente modelo -presentado por el mismo autor- se acerca más a la realidad de la administración pública:

Evaluation in the General Governance Model:



Este modelo parte de que el proceso de implementación de políticas públicas se inicia con una fase de identificación del problema o problemas, que puede provenir del sistema político, de la administración pública o de la sociedad civil, entrando así a formar parte de la agenda política. Luego viene la etapa de planeación (*decision preparation*) en la que se estudia la viabilidad de las medidas que se van a tomar y de los resultados esperados. En este punto se debe tener en cuenta toda la información sobre el problema, los costos de las distintas alternativas, etc. Aquí se estudia la viabilidad sobre todo en términos legales, presupuestales y de capacidad administrativa. Además, la planeación incluye la forma en que se va a evaluar la futura intervención (Vedung, 2000: 17-18). Es importante tener en cuenta que la planeación no corresponde solamente a un grupo de técnicos ni se debe limitar a criterios académicos; esta implica la participación de distintos actores y por lo tanto la presencia de conflictos y la necesidad de llegar a ciertos acuerdos para establecer una propuesta sobre la cual se deben tomar las decisiones concretas.

La evaluación, en este modelo se refiere a la valoración del funcionamiento administrativo en la implementación de la política y de los productos (outcomes y outputs) obtenidos durante la misma, como una forma de revalorarla y hacer los ajustes necesarios (Vedung, 2000: 21); esto quiere decir que no se concibe como una evaluación

ex post de la política, sino como un permanente proceso de auto-evaluación de la implementación de la misma.

Los resultados de esta evaluación deben darse a conocer a distintas audiencias, como otras agencias gubernamentales o administrativas, a la población involucrada, a expertos en el tema de la política o personas que no han estado involucradas; la deliberación a la cual se somete la evaluación para tenerse en cuenta en las futuras decisiones es lo que en este modelo se llama retroalimentación (*feedback*). Por esta razón aparece paralelamente a todo el proceso de implementación: en las últimas fases es la socialización y discusión de la evaluación y en las primeras fases es el principal insumo que debe tenerse en cuenta en los procesos de planeación, decisión y administración de las políticas.

Este es pues un modelo que nos da luces sobre cómo debe llevarse a cabo un proceso de evaluación por resultados. A través de este tipo de procesos se obliga a los gerentes públicos a establecer niveles de responsabilidad y a que rindan cuentas a los organismos de control político y social y a la ciudadanía en general sobre el uso que dan a los recursos públicos. (Muñoz, 2004: 2).

Vale la pena añadir que la evaluación de la gestión pública, es gestión en sí misma y por lo tanto también merece ser evaluada. Esto es lo que Vedung llama metaevaluación (Vedung, 2000: 21); según este autor tanto la evaluación como el proceso de retroalimentación deben ser susceptibles de ser evaluados y de retroalimentar nuevos diseños de evaluación y retroalimentación⁹.

En nuestro caso, la definición del problema es la descripción de la arena de la acción en los términos del cuadro 5. Esta tarea, que es precisamente una evaluación del escenario en donde se piensa implementar un programa es lo que se llama línea de base. Sin esta información no es posible diseñar la forma en que se piensa intervenir, sobre todo en un tema como el de capital social que, como hemos venido afirmando, depende de las

⁹ Este punto puede ser de especial interés si se va a plantear la evaluación misma como una forma de fomentar el capital social.

variables del contexto en el que se espera fortalecerlo. Además, solamente con una línea de base como punto de partida puede hacerse la evaluación de la intervención pública cumpliendo con los parámetros exigidos por la Constitución Política y la ley.

La evaluación por resultados en Colombia

En Colombia, el ejercicio de evaluar la gestión pública ha adquirido relevancia sobre todo desde la expedición de la Constitución Política de 1991, que establece en el artículo 343 la obligación de que el mismo sector público evalúe constantemente sus decisiones y acciones:

“La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.”

Dicho mandato se ha desarrollado formalmente a través de la ley 152 de 1994 y del documentos CONPES 2790 de 1995. La entidad nacional encargada de esta tarea ha sido el Departamento Nacional de Planeación.

Este documento y otros relacionados con el tema de la evaluación por resultados de la gestión pública en Colombia la definen a partir de dos factores: la gestión institucional y la gestión del desarrollo (Muñoz: 2004, 1). Es decir, la capacidad institucional de los organismos y entidades gubernamentales, y la gestión integral con participación ciudadana (CONPES 2790: 1995).

“La gestión institucional hace referencia tanto a los procesos destinados a fortalecer la capacidad administrativa de los entes públicos, como a los orientados a organizar sistemáticamente las acciones para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos.” (Muñoz: 2004, 1). “Por su parte, la gestión del desarrollo se ocupa fundamentalmente de la atención de las necesidades económicas y sociales, cuyo fin es el mejoramiento de las

condiciones socioeconómicas y de la calidad de vida de los habitantes (entrega de bienes y servicios públicos)” (Muñoz: 2004, 1).

La segunda –que es en la que centraremos nuestra atención - se define en el documento CONPES 2790 de 1995 como “la articulación permanente de los procesos de planeación, acciones de gobierno y evaluación, con la cual la planeación deja de ser un proceso estático [sic] para convertirse en uno dinámico continuamente retroalimentado”, permitiendo la reformulación de las estrategias y la reorientación de la acción estatal. Esta “involucra necesariamente la participación ciudadana como el elemento que garantiza que el sistema en su conjunto esté constantemente orientado hacia la satisfacción de las demandas y expectativas de la sociedad civil” (CONPES 2790 de 1995). En este sentido, el diseño de la línea de base objeto de esta investigación tendrá un especial énfasis en la participación de la población involucrada en el proceso de implementación del programa.

4. Marco para el diseño de una línea de base sobre capital social

Como hemos venido diciendo la evaluación de un tema como el de capital social debe ser contextualizada. Hasta el momento ya hemos dado luces sobre las variables que de manera general se deben tener en cuenta al momento de indagar por la existencia o ausencia de capital social o de los elementos para su existencia. En esta parte queremos ir un poco más allá otorgándole contenido a algunas de las variables; por ejemplo sabemos que es importante analizar el nivel y tipo de conocimiento (percepciones y creencias) que tienen los individuos sobre la situación. En este caso, la situación que vamos a tomar como ejemplo es la de la siembra de cultivos ilícitos en el marco del programa Familias Guardabosques. Así, habrá momentos en que el marco analítico haga referencia a este programa.

Las fuentes que hemos utilizado para ejemplificar algunos elementos del análisis que debe hacerse en la evaluación de base son los instrumentos de evaluación y seguimiento del PFGB diseñados, primero por Opción Colombia, y luego por Naciones Unidas, así como algunas entrevistas no estructuradas a los funcionarios públicos del programa que trabajan desde Bogotá, y a los funcionarios públicos que trabajan en el acompañamiento social de Santa Marta.

Para entender el por qué este programa debe evaluar el tema de capital social, vale la pena hacer una pequeña síntesis del mismo y ubicar su interés en este concepto.

i) El PFGB

Contexto institucional del programa Familias Guardabosques

El programa Familia Guardabosques es una iniciativa del gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, que se planteó desde el momento de la campaña electoral en el “Manifiesto Democrático” -programa de gobierno presentado durante la campaña presidencial-, como parte de la Política de Seguridad Democrática.

Acorde con las bases del Plan Nacional de Desarrollo, “Hacia un Estado comunitario”, publicado por el Departamento Nacional de Planeación, el programa forma parte de la Política de Desarrollo Alternativo, que es la versión actual de lo que en gobiernos anteriores se llamó Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, “Plante”.

Entre los puntos encuadrados dentro del tema general “Seguridad Democrática” del Manifiesto democrático, se encuentra “Un país sin droga” (No. 31) que se refiere a la necesidad de acabar con el negocio de las drogas y menciona a las futuras familias guardabosques de la siguiente forma:

“Apoyar y mejorar el Plan Colombia: que incluya interceptación aérea para que no salgan aviones con coca y regresen con armas. Pediré la extensión del Plan para evitar el terrorismo, el secuestro, las masacres, las tomas de municipios. [...] Proyectos de sustitución de cultivos ilícitos que sean sostenibles. Un acuerdo con 50.000 familias campesinas, cocaleras y amapoleras, para que erradiquen la droga, cuiden la recuperación del bosque y reciban una remuneración de cinco millones de pesos por familia por año” (subrayado fuera del texto).

La ley 812 de 2003 incorpora el documento “Bases para el Plan de Desarrollo. Hacia un Estado Comunitario” al Plan de Desarrollo (Artículo 4), y solamente anota que se tengan en cuenta las modificaciones hechas en ella misma. Como en el tema de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos no se hace modificación expresa alguna, se debe entender que lo establecido en las bases para el Plan de Desarrollo frente a este tema es lo que se aprobó por parte del Congreso de la República.

El primer programa de inversión del PND, “Seguridad Democrática” menciona en su estrategia “Combate al problema de las drogas Ilícitas y al crimen organizado”, que el gobierno adelantará programas especiales de desarrollo con una vigencia mínima de diez (10) años para el fortalecimiento de las economías lícitas locales de las regiones deprimidas por los cultivos ilícitos (Ley 812 de 2003: 307).

A su vez, a través de la estrategia “Desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto”, se busca restablecer en las zonas marginales:

“Una base económica local a partir de proyectos productivos y de generación de ingresos [...] Se adelantará especialmente el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) para la sustitución de cultivos ilícitos en zonas ambientales estratégicas, garantizando los recursos para todas las etapas del proceso y que estos fluyan de manera efectiva y ágil, generando simultáneamente otras alternativas para la subsistencia y la generación de ingresos en el corto plazo como son los incentivos por manejo y conservación y los programas de seguridad alimentaria. También se adelantarán acciones que busquen desarrollar la infraestructura física y social en estas zonas (...)” (Ley 812 de 2003: 308).

Además, anota la ley, que para el desarrollo de estos programas el Gobierno se apoyará en los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PDP), como los laboratorios de paz del oriente antioqueño, de Alto Patía y del Catatumbo. De esta forma se busca promover procesos de amplia participación social, fortalecimiento institucional a nivel local, regional y nacional, así como alianzas entre el Estado y la sociedad civil (Ley 812 de 2003: 309).

El documento “Bases para el Plan Nacional de Desarrollo” inserta al programa “Familias Guardabosques” dentro de una de las estrategias para lograr el objetivo de brindar seguridad democrática. En efecto, el documento se refiere en este punto a combatir al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado, a través de dos estrategias básicas: 1) la desarticulación del proceso de producción, fabricación, comercialización y consumo de drogas y 2) la lucha contra la extorsión y el secuestro.

La primera -Estrategia Integral de Combate contra las Drogas- se concibe desde un enfoque en cadena que permita desarticular las diferentes fases que hacen parte del negocio (DNP, 2003: 53). Siguiendo esta lógica está dividida en 4 estrategias: 1) Control a cultivos ilícitos -dentro de la cual se encuentran las erradicaciones forzosa y voluntaria-; 2) Control al lavado de activos y extinción de dominio; 3) Prevención del consumo de drogas; y 4) Interdicción y control de tráfico de armas. Como parte de esta estrategia “en cadena”, está la erradicación voluntaria con la que el gobierno pretende “estimular la desvinculación de los productores a través de acuerdos colectivos de erradicación y no resiembra sobre la base de mecanismos claros de verificación y sanción”, articulándolos

con los programas de desarrollo alternativo, los cuales hacen énfasis en la sustitución de cultivos a través de proyectos de desarrollo forestal, restauración del bosque y servicios ambientales bajo esquemas de subsidios condicionados a la reducción en el área afectada” (DNP, 2003: 55).

En este mismo sentido es importante notar que la erradicación voluntaria a pesar de ser mencionada, en principio, como parte integral de la estrategia para combatir las drogas ilícitas, pasa rápidamente a ser una acción complementaria a la estrategia misma, dentro de la lógica del desarrollo alternativo; y como tal, se le remite al componente de la estrategia de fortalecimiento institucional y desarrollo en zonas deprimidas, que también hace parte del objetivo “Brindar seguridad democrática” (DNP, 2003: 53). De esta forma la erradicación voluntaria, es planteada nuevamente como un complemento de la estrategia principal, es decir la erradicación forzosa.

La estrategia de fortalecimiento institucional y desarrollo en zonas deprimidas parte de un diagnóstico que se debe tener en cuenta cuando se evalúen los resultados de las acciones que se estén llevando a cabo:

Según el gobierno y el DNP, además del gran número de vidas perdidas, el conflicto armado y los cultivos ilícitos han dejado como consecuencias, en las zonas de mayor vulnerabilidad frente a estos dos fenómenos, el deterioro de la productividad y competitividad de las economías, procesos de descomposición social generados por la economía ilegal, la violencia que conllevan, la destrucción de las organizaciones campesinas, la inseguridad y el debilitamiento de la confianza (DNP, 2003: 68).

En respuesta el gobierno plantea una estrategia de intervención integral, en torno de la generación de alternativas económica y ambientalmente sostenibles, para el desarrollo en zonas de conflicto. Según el Plan de Desarrollo, dicha estrategia sustituye el concepto de *emergencia convencional de desarrollo alternativo* por el de *desarrollo regional permanente*. Este cambio de enfoque está dirigido a promover alternativas de desarrollo

competitivas y sostenibles, en contraposición con programas de tipo asistencial y de emergencia:

“En ese sentido, la estrategia de *desarrollo en zonas de conflicto* retoma elementos del Plan Colombia en cuanto a integralidad de las acciones y multicausalidad del conflicto, pero incorpora como aspecto novedoso la articulación del concepto de desarrollo alternativo con un enfoque de desarrollo regional basado en el crecimiento productivo, el fortalecimiento institucional y comunitario, y el mejoramiento de la infraestructura física y social” (DNP, 2003: 68).

Características del programa en el marco de la estrategia *desarrollo en zonas de conflicto*

El programa Familias Guardabosques, al formar parte de esta estrategia tiene las características generales de todas las formas de intervención planteadas en la misma. En primer lugar, se planean las fases en las que se desarrollarán las distintas acciones, a saber: 1) Fase de preparación: sobre la base de debates previos de amplia participación, se definen los objetivos de desarrollo regional y se promueven los espacios de participación de las comunidades para iniciar los procesos de elaboración y concertación de los proyectos que sustentarán el desarrollo económico local; 2) Fase de desarrollo: se inician las acciones priorizadas, con énfasis en los programas y proyectos productivos generadores de ingresos y de fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad; y 3) Fase de consolidación de los programas y proyectos: se orienta hacia la autogestión del desarrollo regional y local. La implementación de estos programas y proyectos se hará en alianza con organizaciones de la sociedad civil (DNP, 2003: 69).

Los programas y proyectos de esta estrategia se desarrollan en distintas zonas, según una tipología basada en criterios geográficos y poblacionales fundamentados en indicadores de pobreza, calidad de vida y cobertura de servicios básicos, así como por el nivel de afectación por presencia de grupos armados y cultivos ilícitos. Además se tiene en cuenta la vocación del suelo y la presencia o riesgo de expansión de los cultivos ilícitos. Así, el programa Familias Guardabosques se desarrolla en zonas ambientalmente estratégicas, especialmente del *Sistema nacional de áreas protegidas*; además de estas zonas se

establecieron las de alto potencial productivo y las de cultivos ilícitos. (DNP, 2003: 69 y 70).

Los programas y proyectos que se implementan en estas zonas deben contar con los siguientes componentes: a) proyectos productivos y generación de ingresos; b) fortalecimiento institucional y comunitario; y c) construcción y mejoramiento de infraestructura física y social.

Programa de Desarrollo Alternativo

Uno de estos programas es el de Desarrollo Alternativo (PDA), cuyo énfasis es la sustitución de cultivos ilícitos en zonas ambientalmente estratégicas. El programa procurará garantizar los recursos en todas las etapas de los proyectos y empleará en el corto plazo incentivos por manejo y conservación, así como programas de seguridad alimentaria (DNP, 2003: 70).

Dentro del PDA está el PFGB, cuyo propósito es el de beneficiar 50.000 familias vinculadas a cultivos de coca y amapola, a través del establecimiento de 150.000 nuevas hectáreas comerciales y de 120.000 hectáreas de plantaciones protectoras en áreas catalogadas como de seguridad hídrica, así como la puesta en marcha de planes de ordenación y manejo forestal en cerca de 1.000.000 de hectáreas de bosque natural (DNP, 2003: 71 y 72). Sus componentes son los siguientes: a) desarrollo forestal basado en sistemas productivos competitivos; b) restauración y conservación de áreas estratégicas mediante actividades de reforestación protectora, protectora-productora y agroforestal; y c) generación de ingresos condicionados a la erradicación y no resiembra de cultivos ilícitos con claros mecanismos de verificación. Como actividades complementarias el programa incorpora actividades de investigación y desarrollo tecnológico en el sector forestal y agroforestal, educación y capacitación productiva y fortalecimiento institucional y comunitario (DNP, 2003: 71).

En el PDA se especifican algunos aspectos del Programa Familias Guardabosques. Miremos las generalidades del PDA y la forma en que se incluye el PFGB.

El PDA es un componente de la estrategia de *Desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto* y sus objetivos son: (i) consolidar el proceso de erradicación de cultivos ilícitos y prevenir su expansión; (ii) brindar alternativas estables de ingreso, empleo y valorización patrimonial a las familias y comunidades campesinas vinculadas; (iii) promover procesos de desarrollo institucional y de legitimación del Estado; y (iv) apoyar el fortalecimiento del capital social, estimulando la organización, participación y el control comunitario (subrayado fuera del texto) (CONPES 3218 de 2003: 2).

El PDA complementa las acciones de la estrategia integral para combatir el negocio de las drogas ilícitas, y se orienta a proveer opciones lícitas de empleo e ingresos a las comunidades que se comprometan a mantener libres de ilícitos aquellas zonas que hayan sido objeto de erradicación previa. El programa es de naturaleza temporal: su sostenibilidad, en el mediano y largo plazo, depende del grado de integración con otras políticas y programas sectoriales del Plan de Desarrollo, en particular con la estrategia de manejo social del campo y con la política de sostenibilidad ambiental CONPES 3218 de 2003: 4).

El PDA 2002-2006 tiene, según el Gobierno Nacional, un enfoque distinto a los programas de sustitución de cultivos que se han implementado en el pasado. Según el documento CONPES 3218, “el cultivo de coca y amapola en Colombia se caracteriza por el uso intensivo de mano de obra, la cual es aportada tanto por hogares campesinos establecidos en las zonas afectadas por ilícitos, como por una población flotante que recorre el país en busca de jornales lucrativos. El reconocimiento de la participación de individuos desposeídos, de familias y de comunidades campesinas, y la destrucción del capital social y de las formas de gobierno local, ameritan una reconsideración del modelo de intervención para el desarrollo alternativo” (Subrayado fuera del texto) (CONPES 3218 de 2003: 5).

Según el gobierno del Presidente Álvaro Uribe:

“(…) los programas de desarrollo alternativo implantados en el pasado han puesto énfasis en factores económicos, y en particular en la tierra, relegando las condiciones sociales y políticas a un segundo plano. Este énfasis ha dominado los enfoques que proponen la sustitución de cultivos ilícitos por lícitos y que basan la medición de impacto en función de las hectáreas erradicadas (...) La actual orientación, en cambio, resalta la importancia de las comunidades y sus formas organizativas, y destaca el factor humano como eslabón crítico en el circuito de producción de narcóticos a partir de cultivos ilícitos (...)

De manera complementaria, el programa prioriza el fortalecimiento de las capacidades locales de gobernabilidad a partir de un compromiso sólido entre la comunidad organizada, el Gobierno y los demás sectores sociales, con el propósito de consolidar la seguridad democrática en áreas que sean declaradas “libres de ilícitos”” (Subrayado fuera del texto) (CONPES 3218 de 2003: 5 y 6).

El Componente del PDA, Familias Guardabosques, centrará su atención en la unidad familiar y en las relaciones sociales que vinculan la comunidad y el territorio. La comunidad juega un papel preponderante: lidera el proceso, asume las responsabilidades de organizar y cohesionar las familias y es garante de compromisos adquiridos. Es solo a través de la comunidad como la familia puede acceder al Componente. Esto tiene por objeto fortalecer el tejido social y propiciar procesos de autorregulación y participación en las políticas económicas, sociales y culturales a nivel nacional, regional y local.

Con el objeto de contrarrestar la ocurrencia de incentivos perversos, el Programa ha previsto que podrán vincularse tanto las familias que han erradicado los cultivos ilícitos, como las que no los han tenido nunca. De este modo se compromete a la comunidad entera en torno al propósito de mantener la zona libre de ilícitos y de conservar y restaurar los bosques (CONPES 3218 de 2003: 9 y 10).

El componente transversal del PDA, *Fortalecimiento Institucional, Desarrollo Social y Monitoreo*, busca armonizar la intervención institucional de tal forma que llegue a las regiones con acciones coordinadas y concertadas que aumenten la credibilidad en el Estado y legitimen las instituciones ante las comunidades rurales.

Las áreas en las que desarrolla el programa Familias Guardabosques, deben tener las siguientes características:

- ✓ Áreas afectadas por cultivos ilícitos.
- ✓ Pertenencia a eco regiones estratégicas y de importancia para la conservación y el mantenimiento de bienes y servicios ambientales.
- ✓ Localización en la zona de frontera internacional activa.

Finalmente el documento CONPES plantea las metas del PDA 2002-2006, en relación con el componente FG:

- ✓ Vincular 50,000 familias campesinas como Guardabosques.
- ✓ Mantener libres de cultivos ilícitos por lo menos 60,000 hectáreas en los núcleos de intervención.
- ✓ Revegetalizar de manera natural por lo menos 40,000 hectáreas en zonas ambientalmente estratégicas.
- ✓ Conservar alrededor de 700,000 hectáreas de bosques naturales por medio de actividades de guardabosques (CONPES 3218 de 2003: 12).

Observaciones generales sobre la concepción del PFGB

- Si se hace una revisión del marco institucional, encontramos que el PFGB forma parte de la Política de Seguridad Democrática; pero, lo importante es destacar que la forma en que el programa puede contribuir directamente al fortalecimiento de la seguridad democrática, según el documento CONPES 3218 de 2003, es a partir del “compromiso sólido entre la comunidad organizada, el Gobierno y los demás sectores sociales”. A estas alturas ya tenemos claro que este es un tema de capital social.
- Además, las estrategias de las cuales forma parte el programa parten de un diagnóstico general sobre la situación de las zonas en que hay cultivos ilícitos hecho por el gobierno, según el cual estas se caracterizan por procesos de

- descomposición social, violencia, destrucción de las organizaciones campesinas, inseguridad y debilitamiento de la confianza.
- Dentro de este marco, las estrategias en las que se circunscribe el programa hablan siempre del fortalecimiento institucional y comunitario como uno de sus componentes; y en especial, la estrategia *desarrollo en zonas de conflicto*, hace explícito el objetivo de “apoyar el fortalecimiento de capital social, estimulando la organización, participación y control comunitario”.
 - Sin embargo, no hay que pasar por alto el hecho de que en las metas específicas del programa este objetivo no se ve reflejado. Las metas, en realidad, hacen referencia, como lo hacían las políticas anteriores a este gobierno según la evaluación del CONPES 3218, únicamente a la erradicación de cultivos en términos de número de hectáreas radicadas y de población beneficiada por el programa. Si estas son las metas que deben guiar la planeación estratégica del programa y que deben cumplir los implementadores del mismo, difícilmente podrán los funcionarios concentrarse en los objetivos que mencionamos anteriormente y que están relacionados con el capital social.
 - Las intervenciones planeadas en el marco de la estrategia *desarrollo en zonas de conflicto*, como el PFGB, deben cumplir con las fases allí mencionadas. En la primera, llamada *fase de preparación*, se deben definir los objetivos de desarrollo regional y promover espacios de participación para concertar con las comunidades los proyectos. Es en esta fase en donde se ha debido realizar una evaluación de base que permitiera 1) identificar las estrategias apropiadas para cada región en materia de fortalecimiento de capital social, y 2) establecer el estado del capital social antes de la implementación de dichas estrategias para poder medir su impacto.

Por estas razones está claro que el PFGB debe contemplar el componente de fortalecimiento de capital social y que, por lo tanto, debería haber una línea de base que diera luces sobre la forma de intervenir este aspecto y de evaluar el desarrollo e impacto del programa.

Sin embargo, por la dinámica de la política y de la gestión pública en Colombia, esta línea de base no existió, por lo menos para las primeras fases del programa. Hay dos diseños de seguimiento y evaluación que se han implementado, pero una vez la intervención ya se ha iniciado. Esto, deja por sentado el hecho de que no se va a poder analizar rigurosamente el estado del capital social antes de la intervención del programa en estas zonas, e tal forma que se pudiera comparar con los resultados obtenidos. En el marco analítico que se va a proponer, sin embargo, tendremos en cuenta estos dos instrumentos (que se anexan).

Por otro lado, sí se hicieron unos diagnósticos por parte de los acompañamientos sociales, que son las organizaciones de la sociedad civil contratadas por el programa para hacer el acompañamiento a nivel local.

Queremos, sin embargo hacer notar una gran falencia al respecto: la falta de especificidad para la realización de este diagnóstico. El contrato de prestación de servicios entre el PFGB (el contrato lo celebra en concreto el Fondo de Inversiones para la Paz), y el acompañamiento social de Santa Marta, Fundesban, establece como objeto del contrato el “diseño, implementación, seguimiento y evaluación de una estrategia de acompañamiento social para apoyar el desarrollo del PFGB (...)”. Dentro de las obligaciones establecidas para el cumplimiento del objeto está “Realizar un diagnóstico participativo, de conformidad con lo establecido en el anexo No 1 del presente contrato”. Dicho anexo corresponde a la propuesta presentada por la organización local a la licitación para la realización del Plan de Acompañamiento Social.

El no haber especificado la forma en que los Acompañamientos Sociales deben hacer los diagnósticos, según los funcionarios entrevistados en Bogotá, ha dado como resultado una variedad de diagnósticos para cada región, algunos de muy buena y otros de muy mala calidad, en donde cada uno trata aspectos diversos. Es decir que no en todos encontramos elementos que sirvan para el análisis de capital social, y si los hay son tratados de maneras distintas. Esto por su puesto, afecta la calidad y utilidad de una evaluación general del programa frente al componente de capital social.

Por esta razón, en esta investigación presentamos los lineamientos generales de cómo podría diseñarse una línea de base para este programa, en lo que se refiere al fortalecimiento de capital social.

ii) Marco analítico para el componente “capital social” de PFGB

El marco analítico que se presenta a continuación es la primera parte del análisis neo-institucional que se propuso en el capítulo II, la descripción de la arena de la acción; para construirlo utilizaremos el diagrama que presentamos en el apartado *iii)* del capítulo III y algunas de las variables relacionadas con capital social que hemos ido identificando en Putnam, Coleman, Ostrom, Brehm y Rahn, Inglehart y Sudarsky.

I. Describir el contexto.

(Lógica de la situación)

1. Descripción institucional

1.1. Identificar las reglas (tipología de Ostrom) en uso (instituciones), formales e informales (aquí cabe el análisis cultural).

1.1.1. En primer lugar se debe hacer el análisis cultural, que se puede guiar por una tipología como la que propone Sudarsky. Hay que definir el tipo de cultura de la que se trata, centrándose en los aspectos que interesan a la teoría de capital social. Por ejemplo, para el caso de PFGB, es importante identificar y describir la cultura de la población, según si son un grupo de indígenas, de campesinos arraigados a la tierra o de colonos, ya que los vínculos que tienen estos individuos con su comunidad son de una naturaleza distinta.

1.1.2. Una vez hecha esta descripción general del grupo con el que se va trabajar se puede ahondar un poco más, a través de la observación y de encuestas y entrevistas a profundidad en el tipo de normas que estos individuos efectivamente estén siguiendo, tratando de catalogarlas según la tipología propuesta por Ostrom. Por ejemplo, en este punto es importante identificar, además de los cargos

formales de autoridad, quiénes son los líderes del grupo (lo que en la jerga del trabajo con comunidad se conoce como los líderes comunitarios). Qué tan fácil es entrar o salir de la comunidad y el valor que le dan a esto (reglas 2.1 y 2.5); estas últimas por ejemplo van ligadas a la cultura que hayamos identificado: mientras para un colono el desarraigo es parte de su vida, y cambiar de lugar y de vecinos es lo normal, el indígena se sitúa en el otro extremo. Es muy importante para el caso de los programas que se desarrollan en zonas de cultivos de ilícitos, tratar de identificar si hay normas impuestas por los grupos al margen de la ley. Aunque es difícil hablar con los individuos de estos temas, sobre todo si la evaluación se está haciendo desde las agencias gubernamentales, es importante hacer un esfuerzo en este sentido, si se quiere hacer un análisis válido del estado del capital social. Así como Brehm y Rhan controlan variables externas como la raza de la persona o si ésta ha sido víctima de un robo, en un país con un conflicto armado como el colombiano, no tiene sentido dejar de lado esta variable al momento de hacer evaluaciones sobre capital social, ya que es posible que el cumplimiento de acuerdos o la cooperación, no sea producto de este tipo de capital sino de la amenaza latente de los grupos armados. El caso de Santa Marta, por ejemplo, ha sido evaluado desde el programa como uno de los más exitosos por los logros en erradicación y organización por parte de las comunidades; sin embargo, es de público conocimiento que la Sierra Nevada de Santa Marta es una zona de influencia paramilitar. Además, varios funcionarios del PFGB nos informaron que el éxito se debe, en gran parte a la presencia paramilitar en la zona y aún entre los mismos guardabosques. Esta variable no se está teniendo en cuenta en ninguna de las evaluaciones diseñadas por o para el programa, y puede dejar sin piso los argumentos sobre existencia de capital social.

1.1.3. Este análisis debe complementarse con el de la incidencia de estas normas en el capital social. Recordemos que hay que controlar variables como las identificadas por Ostrom: Poder y justicia, y persistencia de malas elecciones. El hecho de que las normas estén en uso, no quiere decir necesariamente que sean capital social. También hay que mirar cuáles favorecen la generación de este capital y cuáles no.

1.2. Hacer una descripción y análisis histórico de estas reglas (esta es la forma de establecer su “maleabilidad”).

Cuando tengamos las normas identificadas y clasificadas, podemos empezar a indagar sobre su naturaleza. Pueden haber normas que vienen con la cultura ancestral o con la religión y que, por lo tanto, van a ser muy difíciles de transformar a través de arreglos institucionales. Pero también podemos descubrir normas que se generaron por alguna coyuntura en la historia de la comunidad. Para nuestro caso, por ejemplo, en el que las comunidades con las que han estado en zonas de cultivos ilícitos muchas normas se han resultado de momentos relacionados con los grupos armados que dominan la zona, con bonanzas de la marihuana o de la coca, con los momentos de fumigación, etc. Estas, pueden llegar a ser más “maleables” que las de tradición indígena o religiosa, que si bien pueden cambiar, lo hacen de una forma menos “predecible”.

2. Identificar y describir a los actores (desde la observación de la estructura).

2.1. Identificar a los participantes (individuos y organizaciones [individuos más instituciones])

Esta variable es fácil de medir. Se encuentra en los dos instrumentos de medición diseñados para el PFGB.

2.2. Identificar la posición que ocupan (a partir de 1.1 y 1.2)

Esta variable debe medirse a través de un análisis cualitativo, ya que es importante saber no solamente la posición visible, sino realmente quiénes son las personas u organizaciones con mayor poder y/o autoridad en la comunidad. Es decir que requiere del observador para identificar percepciones y creencias de los miembros del grupo en este sentido. Por ejemplo, sucede muchas veces que las ONG o entidades públicas identifican a algunos individuos como los líderes comunitarios o campesinos y creen que son quienes pueden llegar a movilizar al resto; sin embargo, en muchos casos este es visto como “el lambón”, o como una persona autoritaria, o “que se cree mucho”, y, en realidad no es respetado, no tiene autoridad sobre la mayoría de la comunidad (que además, en muchos casos es la que menos participa y por lo tanto los funcionarios menos conocen).

2.3. Identificar la información que dispone cada participante sobre la estructura social

Esta variable se puede medir a través de la observación y de preguntas diseñadas de acuerdo al contexto en el que se esté trabajando. Se pueden hacer preguntas relacionadas, por ejemplo, con la dinámica de los cultivos ilícitos y con los demás actores (individuos y organizaciones). Es decir, a partir de la información que se haya obtenido en los puntos anteriores, se pueden diseñar preguntas para identificar las percepciones y creencias de los individuos frente a estos aspectos de la estructura social.

2.4. Observar el nivel de control que cada participante tiene sobre las decisiones (a partir de 1.2, 1.4, 2.2 y 2.3, especialmente): Reglas * Costos de transacción * Capacidad de negociación y computacional.

Este es un análisis que debe hacerse a partir de los puntos señalados.

3. Describir el estado de las cosas (*Se describe de acuerdo al contexto y al análisis que se va a hacer: hace alusión al “problema” que se quiere modificar*)

3.1. Descripción del “problema”

En este caso, por ejemplo, el problema es ¿cómo lograr que todas las familias guardabosques, inscritas en el programa, cumplan con el acuerdo de erradicar y no volver a sembrar coca? Este es el análisis más contextual de la evaluación, pues deben tenerse en cuenta todas las variables que pueden llevar a que uno o algunos o todos los individuos decidan “traicionar” el programa (o que simplemente decidan no incorporarse). Por ejemplo, un análisis que debe estar incluido en este punto en el caso de Santa Marta es que hoy el escenario ha cambiado crucialmente (según un campesino guardabosque entrevistado): la fumigación. Los campesinos sienten la amenaza de la fumigación mucho más cerca que antes y por eso deciden erradicar. Incluso afirmó que si no hubiera la amenaza de la fumigación, con seguridad los campesinos no hubieran entrado al programa.

También es importante mirar si existen las condiciones para que se de capital social. Aquí se debe incluir el análisis sobre el tipo de relaciones que existen dentro y entre las asociaciones identificadas. Recordemos que no es suficiente con contarlas (como lo hace PFGB), sino que es importante identificar si estas son efectivamente potenciales fuentes de capital según los lineamientos del marco teórico.

3.2. Tener en cuenta el número de veces que la misma situación de la acción se va a repetir.

Si uno llega en el punto anterior a la conclusión, por ejemplo, de que la fumigación es la característica particular y determinante de la situación que lleva a que los cultivadores tengan la motivación de entrar al programa y cumplir con los acuerdos allí establecidos, es básico tener en cuenta la probabilidad de que esta situación cambie o permanezca en el tiempo.

II. Describir a los actores, análisis de los individuos

(Lógica de la selección)

4. Identificar y describir los modelos subjetivos de los actores:

Identificar sus expectativas y valoraciones teniendo en cuenta las siguientes variables: recursos, conocimiento (percepciones y creencias), aprendizaje/experiencia, tipo de proceso de cálculo (Se debe tener en cuenta 1 y 2, pero la unidad de análisis acá es el individuo y su subjetividad).

En este punto es donde adquieren gran utilidad las preguntas diseñadas por la Encuesta Mundial de Valores y adaptadas por Sudrasky al lenguaje y contexto colombiano. Nos sirven para medir las variables arriba mencionadas. En los instrumentos de medición del programa se indaga por el nivel de educación de los individuos; estos indicadores son útiles, pero no suficientes para identificar, por ejemplo, su “capacidad computacional”.

Aquí quisiéramos hacer una sugerencia particular. En la entrevista con los funcionarios de Fundesban en Santa Marta, nos informaron que ellos habían hecho el diagnóstico a través de talleres participativos; creemos que estos espacios se deben aprovechar para indagar por el tipo de proceso de cálculo de los participantes. A través de juegos, como los que han utilizado los autores de la teoría de juegos, podemos utilizar una metodología experimental que nos permita analizar la forma en que los individuos entienden y analizan ciertas situaciones y las decisiones que toman frente a estas.

VARIABLES como la experiencia se pueden medir a través de encuestas, pero se sugiere complementarlas con entrevistas. Es de esta forma que se logran descubrir episodios en la vida de los actores, que resultan ser relevantes en sus decisiones. En el caso de Santa Marta quedó claro, por ejemplo, que a la amenaza de la fumigación los actores le otorgan un valor de costo muy alto, porque ya vivieron en la época de la marihuana esta experiencia y son concientes de los daños que ésta trae a la naturaleza y a los seres humanos, así como la cantidad de tiempo que conlleva su recuperación.

En este punto también cabe el análisis sobre el tipo de relación que tienen los actores. Como señalamos anteriormente, no es suficiente con que haya asociación para generar capital social. Es entonces importante indagar sobre las percepciones y creencias de los miembros de las redes sociales identificadas, sobre el tipo de relación que pueden llegar a establecer con los demás.

5. Describir el árbol de decisión

5.1. Analizar las posibilidades de cambio del estado de las cosas (posibles resultados de la agregación de acciones)

En primer lugar debe hacerse, a partir de toda la información obtenida hasta el momento, un análisis sobre qué puede llegar a cambiar en el sentido que queremos. A partir del análisis que se tiene de la estructura social y de la subjetividad de los actores, se debe analizar hasta qué punto es posible generar

cambios en el estado de las cosas. Por ejemplo, si la descripción del estado de las cosas da como resultado que en la comunidad hay altos niveles de desconfianza, lo que conlleva a que las personas no se ayuden mutuamente e incurran en altos costos de transacción (por ejemplo: dado que los acuerdos que hace el programa para recibir los beneficios del mismo, son colectivos, es decir toda la vereda debe comprometerse a erradicar y si uno sólo cultiva coca, la vereda entera está en riesgo de ser sacada del programa, entonces difícilmente alguien va a querer entrar al programa porque le implica un gran riesgo). Aquí hay que analizar si existe la posibilidad de que en esta misma comunidad se de un cambio que reduzca los costos de entrar al programa; para ello se debe identificar qué cambios se podrían generar en el nivel de la estructura institucional y qué cambios se pueden generar en el nivel de las subjetividades de los individuos.

- 5.2. Identificar la gama de posibles acciones de los actores y relacionarla con los posibles resultados (5.1)

Una vez identificados los resultados a los cuáles queremos llegar, tenemos que mirar hacia atrás e identificar qué acciones de los individuos tendrían que ser otras para llegar a ese cambio; para poder hacer este análisis hay que indagar por la motivación de los individuos que los lleva a actuar de una u otra forma.

6. Identificar los costos y beneficios de los resultados (Reglas [1]*Costos de transacción [I]*Árbol de decisión [4]*Modelos subjetivos de los actores [5]). Así se obtiene la función de utilidad o motivación de los individuos.

II. Cambio incremental

(Lógica de la agregación)

7. Analizar la relación causal entre la motivación de los actores, sus decisiones y acciones y los resultados de la agregación en el estado de las cosas.

Este análisis se debe hacer frente a todas las situaciones de cooperación o no cooperación que se estén dando en la comunidad de estudio. Esta es la forma de mirar

cuál es el estado de las cosas en torno del capital social, antes de la intervención del programa.. Este es el ejercicio que no se ha hecho pues todos los instrumentos de evaluación y seguimiento hacen referencia al programa mismo.

Después, sí se puede analizar, a partir de todos los datos obtenidos en los puntos anteriores, cuáles son los beneficios y costos de los actores de entrar al PFGB y de cumplir o no con los acuerdos allí planteados (que no es únicamente el de erradicar los cultivos ilícitos, sino todas las obligaciones de implica el programa).

VII. Conclusiones

1. El concepto de capital social presenta dificultades teóricas que se reflejan en la forma que el mismo se aplica en ciertas investigaciones. Hemos demostrado que el neo institucionalismo soluciona algunos de los problemas discutidos por los teóricos del capital social.
2. Por esta razón hemos escogido una metodología de análisis neo institucional, en donde el análisis cualitativo cobra importancia en la medición de las variables.
3. Se dejó en claro que hay tres niveles de análisis distintos sobre el capital social: qué elementos facilitan su existencia, qué es capital social y qué produce capital social. Es común que estos niveles se confundan en los estudios sobre capital social, sin embargo hemos argumentado la importancia de su diferenciación para el diseño de las evaluaciones. Hemos concluido que, cómo el capital social se define por su función, si queremos saber si hemos generado o no capital social, debemos, en primer lugar analizar si existen las condiciones para su existencia o si hay que crearlas; definir qué es aquello que queremos que el capital social produzca y diseñar una evaluación en la que el indicador sea aquello que el capital social debe producir.
4. De acuerdo con el punto anterior, se justificó la necesidad de diseñar una línea de base cuando se quiere intervenir en este tema. Esto es necesario para 1) saber de qué forma se debe intervenir, y 2) evaluar dicha intervención.
5. A pesar de que el aporte que el PFGB debería darle a la seguridad democrática, principal política del actual gobierno, debería ser en términos de generación de capital social, este no ha hecho la necesario para 1) saber como intervenir a las comunidades objeto del programa en la generación de este capital, ni para 2) evaluar el impacto del programa en generación de capital social.

Bibliografía

Coleman, James S.

- (1987). *Norms as Social Capital*, en: Elinor Ostrom and T. K. Ahn (eds.) “Foundations of Social Capital”, p. 107-136, Edward Elgar Publishing Limited, UK: 2003.
- (1988). *Social Capital in the Creation of Human Capital*, en: Elinor Ostrom and T. K. Ahn (eds.) “Foundations of Social Capital”, p. 137-159, Edward Elgar Publishing Limited, UK: 2003.

Contraloría General de la República, Revista “Economía Colombiana”, ed. Mayo-Junio 2005.

Davidson, Donald

- (1980) *Acciones, razones y causas*, en Ensayos sobre acciones y sucesos; Crítica-UNAM, Barcelona: 1995.

Eggerston, Thráin.

- (1990). *El comportamiento económico y las instituciones*. Madrid, Alianza.

Elster, Jon:

- (1986) *Introduction* en Jon Elster (ed.): *Rational Choice*; New York University Press, NY: 1986.

Granovetter, Mark S.

- (1973) *The Strength of Weak Ties*, en: Elinor Ostrom and T. K. Ahn (eds.) “Foundations of Social Capital”, p. 85-105, Edward Elgar Publishing Limited, UK: 2003.
- (1985) *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, en: Elinor Ostrom and T. K. Ahn (eds.) “Foundations of Social Capital”, p. 106-135, Edward Elgar Publishing Limited, UK: 2003.

Fukuyama, Francis

- (1995) “Confianza”, Editorial Atlántida, Buenos Aires: 1996
- (2000) *Social Capital*, en: Lawrence E. Harrison and Samuel P. Huntington (eds.) “Culture Matters. How Values Shape Human Progress”, p. 98-111, Basic Books, New York: 2000.
- (2000a) *Social Capital and Civil Society*, en: Elinor Ostrom and T. K. Ahn (eds.) “Foundations of Social Capital”, p. 275-291, Edward Elgar Publishing Limited, UK: 2003.

Gambeta, Diego

- (2000) *Can we Trust Trust?* , en: Elinor Ostrom and T. K. Ahn (eds.) “Foundations of Social Capital”, p. 252-274, Edward Elgar Publishing Limited, UK: 2003

Marx, Johannes.

- (2001) “Sozialkapital – ein Paradigma? Eine wissenschaftstheoretische Untersuchung”, Mainz : Universität Mainz, 2001.

Muñoz M., Andrés F.

- (2004) *La evaluación de la gestión pública en el Distrito Capital*, mimeo.

North, Douglass

- (1990): *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*; Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Olson, Mancur

- (1965). “La lógica de la acción colectiva”, Editorial Limusa, México D.F.: 1992

Ostrom, Elinor and Ahn, T. K.

- (2003) Introduction, en: Elinor Ostrom and T. K. Ahn (eds.) “Foundations of Social Capital”, p. ix-xxxix, Edward Elgar Publishing Limited, UK: 200
- (1986) *A Method of Institutional Analysis* en F. X. Kaufmann, G. Majone and V. Ostrom (eds.): Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector; de Gruyter.

Putman, Robert

- (1993). “Making Democracy Work”, Princeton University Press, Princeton: 1993
- (1993b). *Social Capital and Institutional Success*, en Elinor Ostrom and T. K. Ahn (eds.) “Foundations of Social Capital”, Edward Elgar Publishing Limited, UK: 200
- (1995). “Bowling alone: America’s declining social capital” en: Crothers Lane y Lockhart, Charles Culture and Politics. New York: St. Martin’s press, 2000
- (1995). *Turning In, Turning Out: The strange Disappearance of Social Capital in America*, en: Elinor Ostrom and T. K. Ahn (eds.) “Foundations of Social Capital”, Edward Elgar Publishing Limited, UK: 200

Rist, Ray C. y Jody Zall Kusek.

- (2001) *Building a Performance-Based Monitoring and Evaluation System: The Challenges Facing Developing Countries*, The World Bank Washington, Evaluation Journal Of Australasia. Vol. 1, no. 2.

Rubio, Mauricio

- (1997). Perverse Social Capital- Some evidence from Colombia, en Journal of Economic Issues, 31:3, 805 – 16.

Secretaría de Hacienda Distrital,

- (2004) “Propuesta de ajuste a la metodología de seguimiento y evaluación automática de resultados presupuesto orientado a resultados-por”, (Consultores: Galeano, Gladys M. y Carlos Mauricio Benavides).

Tocqueville, Alexis de

- ([1840]1945:3) *Democracy in America*; en Elinor Ostrom and T. K. Ahn (eds.) “Foundations of Social Capital”, Edward Elgar Publishing Limited, UK: 200

Trujillo Gómez, León.

- (1997). “Análisis institucional de la gestión pública en Colombia”. Tesis de grado, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, Bogotá, 1997.

Vargas Forero, Gonzalo.

- (2001) *Hacia una Teoría del Capital Social*.
<http://cider.uniandes.edu.co/@publicaciones/Publicaciones/Hacia%20una%20teoria%20del%20capital%20social.pdf>.

Vedung, Evert.

- (2000) *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, New Jersey.